

T.C.
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
VE İDARİ YARGIYA ETKİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MUHARREM OCAK

VAN-2016

T.C.
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
VE İDARİ YARGIYA ETKİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN
MUHARREM OCAK

DANIŞMAN
YRD. DOÇ. DR. TEKİN AVANER

VAN-2016

ÖNSÖZ

“Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargıya Etkisi” konulu bu çalışmada, gelişmiş ülkelerin hemen hemen hepsinde uygulanmakta olan Ombudsman Sistemi hakkında bilgi verilerek, ülkemizde 2012 yılında yasalaşan ve 2013 yılı Mart ayı itibariyle şikayet başvurularını kabul etmeye başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu incelenmiş ve Kurum’un idari yargıya etkisi irdelenmek suretiyle Kurum’a yönelik eleştirilere ve beklentilere yer verilmiştir.

Yüksek lisans eğitimine başladığım günden itibaren gerek ders döneminde, gerekse tez konusunun belirlenmesi ve hazırlanması sürecinde, bilgi, tecrübe ve rehberliğiyle yardımını hiçbir zaman esirgemeyen ve tezin yazımına konsantre olmam konusunda teşvik edici bir güç olan saygıdeğer hocam Yrd. Doç. Dr. Tekin Avaner’e, kaynakların araştırılması ve değerlendirilmesi konusunda bilgi ve deneyimlerini paylaşarak, bana vakit ayıran kıymetli meslektaşlarım Musa Yağmur, Hasan Akgedik ve Bekir Yılmaz’a şükranlarımı sunarım.

Ayrıca yüksek lisans eğitimi konusunda beni teşvik eden, maddi ve manevi desteğiyle her zaman yanımda olan sevgili eşim Esra’ya ve tez yazım sürecinde enerjisiyle stresimi ve yorgunluğumu hafifleten kızım Şebnem Neva’ya teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
İÇİNDEKİLER	II
TABLolar LİSTESİ.....	VII
ÖZET	VIII
ABSTRACT.....	IX
KISALTMALAR	IX
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DENETİM KAVRAMI, KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM ARAÇLARI VE OMBUDSMAN DENETİMİ

1. DENETİM OLGUSUNA GENEL BAKIŞ.....	4
1.1. Kavramsal Açıdan Denetim	4
1.2. Denetim Kavramının Tarihsel Gelişim Süreci	6
1.3. Denetimin Amacı ve Kapsamı	8
1.4. Denetimin Temel İlkeleri	11
1.4.1. Bağımsızlık İlkesi	11
1.4.2. Yasallık İlkesi	12
1.4.3. Nesnellik İlkesi	13
1.4.4. Dürüstlük İlkesi.....	13
2. KAMU YÖNETİMİNDE BAŞLICA DENETİM ARAÇLARI	14
2.1. Yargı Dışı Denetim Yolları.....	14
2.1.1. Siyasi Denetim	14
2.1.1.1. Soru	15
2.1.1.2. Genel Görüşme	16
2.1.1.3. Meclis Araştırması	16
2.1.1.4. Meclis Soruşturması.....	17
2.1.1.5. Gensoru	18
2.1.1.6. Dilekçe Hakkı	19
2.1.1.7. Bilgi Edinme Hakkı	20
2.1.1.8. Meclis İnsan Hakları İnceleme Komisyonu	20
2.1.2. İdari Denetim	22
2.1.2.1. İç Denetim.....	22

2.1.2.1.1. Hiyerarşik Denetim	23
2.1.2.1.2. Kurum İçi İdari Teftiş	24
2.1.2.2. Dış Denetim	25
2.1.2.2.1. İdari Vesayet Denetimi	25
2.1.2.2.2. Özel Denetim	27
2.1.3. Kamuoyu Denetimi	27
2.1.4. Ombudsman Denetimi	29
2.2. Yargı Yolu İle Denetim.....	30
2.2.1. Yargı Birliği Sistemi	31
2.2.2. İdari Yargı Sistemi	32
3. KAMU YÖNETİMİNİN YARGI DIŞI DENETİM YOLLARINDAN BİRİ OLARAK OMBUDSMAN DENETİMİ	33
3.1. Ombudsmanlık Kurumu'na İlişkin Genel Bilgiler.....	33
3.1.1. Ombudsman Kavramının Tanımı.....	34
3.1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkış Süreci	35
3.1.3. Temel Özellikleri	39
3.1.3.1. Bağımsızlık	39
3.1.3.2. Kolay Ulaşılabilirlik.....	40
3.1.3.3. Profesyonellik	41
3.1.3.4. Geniş Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisi	41
3.1.3.5. Kararlarının Bağlayıcı Olmayışı	42
3.1.4. Görev ve Yetkileri.....	43
3.1.5. Statüsü ve Çalışma Usulü	45
3.2. Ombudsman Denetiminin Bazı Uygulama Biçimleri	48
3.2.1. Parlamento Ombudsmanı	48
3.2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı	49
3.2.3. İnsan Hakları Ombudsmanı	50
3.2.4. Askeri Ombudsman.....	50
3.2.5. Basın Ombudsmanı	51
3.2.6. Bankacılık ve Sigorta Ombudsmanı.....	51
3.2.7. Tüketici Ombudsmanı.....	51
3.2.8. Sağlık Ombudsmanı.....	52
3.2.9. Çocuk Ombudsmanı.....	53

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN GEREKLİLİĞİ ÜZERİNE TARTIŞMALAR	54
2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NA BENZER YAPILAR.....	61
2.1. Devlet Denetleme Kurulu	61
2.2. TBMM Dilekçe Komisyonu	63
2.3. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.....	65
2.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	67
2.5. Başbakanlık İletişim Merkezi	69
3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN OLUŞUMUNA İLİŞKİN BAZI ÇALIŞMALAR	70
3.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi.....	71
3.2. Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Raporu	72
3.3. TÜSİAD Raporu	73
3.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu.....	74
3.5. Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumu	76
3.6. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu	76
3.7. 2010 Yılı Anayasa Değişikliği Kapsamında Getirilen Kamu Denetçiliği Düzenlemesi	78
3.8. 60. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	80
4. 6328 SAYILI YASA İLE KURULAN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU.....	82
4.1. Kurumun Yapısı, Görev Alanı ve Çalışma İlkeleri.....	83
4.1.1. Kuruluş ve Organizasyon.....	83
4.1.2. Kurumun Görevleri	84
4.1.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri	86
4.1.4. Çalışma İlkeleri	87
4.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Genel Durumu.....	88
4.2.1. Nitelikleri, Seçimleri ve Görev Süreleri.....	88
4.2.2. Görevden Alınma ve Görevin Sona Ermesi.....	90
4.2.3. Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	91
4.3. Kuruma Başvuru Usulü, Çalışma Şekli ve Başdenetçi ve Denetçilerin Yetkileri.....	91
4.3.1. Kuruma Başvuru	91
4.3.2. Kurumun Çalışma Şekli	95

4.3.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Yetkileri	99
4.4. Kurum Personeli	101
4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi, Yasaklar ve Kadrolar	102

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN İDARİ YARGIYA ETKİSİ

1. İDARENİN YARGISAL DENETİMİNDE MEVCUT DURUM.....	106
2. HUKUK DEVLETİ İLKESİ BAĞLAMINDA İDARİ YARGIYA ETKİSİ	120
2.1. Hak Arama Hürriyetinin Kullanımı Bakımından.....	126
2.2. Demokratik Yönetime Katkısı Bakımından.....	129
2.3. Bireylerin Kötü Yönetime Karşı Korunması Bakımından.....	130
3. ALTERNATİF BAŞVURU YOLU OLMA ÖZELLİĞİ.....	133
3.1. İdari Yargıda Uzayan Yargılama Süreci	136
3.2. Daha Hızlı Karar Alınması	140
3.3. Maliyet Unsuru	142
4. İDARİ YARGININ İŞ YÜKÜNÜN AZALTILMASI BAKIMINDAN ETKİSİ	144
5. İDARİ YARGIYA VERİLMEMEYEN YERİNDELİK DENETİMİ YETKİSİ	148
6. KARARLARININ ETKİNLİĞİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	152
6.1. İdari Yargı Kararlarının Hukuki Niteliği ve Etkinliği.....	152
6.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Hukuki Niteliği ve Etkinliği	154
6.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Etkinliğine İlişkin Örnek Olaylar	158
6.3.1. Temel Eğitimden Orta Öğretime Geçiş Sınavı (TEOG) İle İlgili Verilen Karar	159
6.3.1.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci	159
6.3.1.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar	160
6.3.1.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi.....	162
6.3.2. Merkez Teşkilattan Taşra Teşkilatına Görevlendirme İşleminin İptali Talebi Hakkında Karar	163
6.3.2.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci	163
6.3.2.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar	164
6.3.2.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi.....	166
6.3.3. Türkçe Bilmeyen ve Okur Yazar Olmayan Tüm Seçmenlere Sağlıklı Şekilde Oy Kullanabilmeleri İçin Eğitici Çalışmalar Yapılması Yönünde YSK'ya Verilen Tavsiye Kararı.....	166
6.3.3.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci	167

6.3.3.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar	168
6.3.3.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi.....	170
6.3.4. Emlak Vergisi Muafiyeti İle İlgili Karar.....	172
6.3.4.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci	172
6.3.4.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar	173
6.3.4.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi.....	174
6.3.5. Gayrimüslim Din Adamlarına Maaş Bağlanması Kararı	175
6.3.5.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci	176
6.3.5.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar	177
6.3.5.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi.....	180
7. KURUMA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE BEKLENTİLER.....	182
SONUÇ	188
KAYNAKÇA.....	192

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması.....	84
Tablo 2: İdare Mahkemelerinin 2004-2014 Yılları Arası Dava Sayısı Açısından Genel Durumu	108
Tablo 3: Vergi Mahkemelerinin 2004-2014 Yılları Arası Dava Sayısı Açısından Genel Durumu	109
Tablo 4: Bölge İdare Mahkemelerinin 2004-2014 Yılları Arası Dava Sayısı Açısından Genel Durumu	113
Tablo 5: Danıştay'ın 2004-2014 Yılları Arası Dava Sayısı Açısından Genel Durumu.....	116

ÖZET

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE İDARİ YARGIYA ETKİSİ

Anayasa’da yer verilen hukuk devleti ilkesinin koşullarından biri de yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığının yargısal yolla denetiminin sağlanması olup, söz konusu denetim ülkemizde idari yargı eliyle yapılmaktadır. Ancak geline nokta, idari yargının iş yükü, yargılamanın masraflı olması gibi etkenler nedeniyle yönetilenlerin hak arama hürriyetini etkin bir şekilde kullanamadığı bilinen bir gerçektir. Bu durum Kamu Yönetimi sistemimizde, idarenin yargısal denetimine alternatif olabilecek denetim biçimleri arayışına neden olmuştur.

2000’li yıllardan önce değişik platformlarda tartışılma imkânı bulan Kamu Denetçiliği Kurumu, Avrupa Birliği ile yürütülen üyelik müzakereleri çerçevesinde, müktesebatın uyumlaştırılması ve Kamu Yönetimi’nin etkin denetimi ihtiyacının gereği olarak, yasal çalışmaların yapılması boyutunda yeniden gündeme gelmiş ve ilk olarak 5548 sayılı Kanun ile mevzuatımızdaki yerini almıştır. Fakat kurumun Anayasal dayanağı olmadığı gerekçesiyle ilgili Kanun’un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sonrasında, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun mevzuatımızdaki yerini alması 2012 yılında gerçekleşmiştir.

Bu çalışmada, 6328 sayılı Kanun ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu incelenerek, Kurum’un idari yargıya etkisinin araştırılması hedeflenmiş olup; birinci bölümde, denetim kavramı, idarenin başlıca denetim araçları ve Ombudsman Denetimine ilişkin bilgilere yer verilmiş, ikinci bölümde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ülkemizdeki oluşumuna ilişkin yaşanan gelişmeler ve yasal çalışmalar ele alınarak, 6328 sayılı Kanun incelenmiş ve nihayet üçüncü bölümde, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, idari yargıya alternatif bir başvuru yolu olabileceği ve idari yargının iş yükünün azaltılmasına olanak sunabileceği ifade edildikten sonra Kurum tarafından verilen bazı kararların incelenmesi ve idari yargı ile karşılaştırılması suretiyle kararlarının etkinliği konusuna değinilerek, Kurum’un hali hazırda idari yargıya etkisi değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, İdarenin Denetimi, Kamu Denetçiliği, İdari Yargı.

ABSTRACT**THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN TURKEY AND ITS EFFECTS
ON ADMINISTRATIVE JURISDICTION**

One of the clauses of principles of state of law stated in Constitution is to ensure judicial review whether the actions and procedures of the administration are justifiable. Judicial review is carried out by the administrative jurisdiction in our country. However, at this point, it is common knowledge that the ruled cannot effectively use the right to legal remedies because of the factors such as the workload of administrative jurisdiction and cost of trials. This situation has led the administration to be in search of review techniques as an alternative to judicial review in Public Administration system.

The Ombudsman Institution which found the opportunity to be discussed on different platforms before the years of 2000s became a current issue again within the frame of membership negotiations conducted with the European Union, within the scope of doing legal research in order to synchronize the legislation and as a need of effective review required for the Public Administration. Moreover, it first took place in our legislation by the Law No. 5548. However, on account of the fact that the institution does not have constitutional basis, after the cancellation of the applicable law by Constitutional Court, the Ombudsman took place in our legislation in 2012.

In this study, it is aimed to examine the Ombudsman Institution established by the Law No. 6328 and research its effect on administrative jurisdiction. First chapter of the thesis handles the concept of review, the main review tools of administration and information related to the Ombudsman Review; second chapter deals with some developments and legal studies concerning the formation of the Ombudsman Institution in Turkey and the Law No. 6328 has been examined in this chapter; finally in the third chapter, that the ombudsman might be an alternative application way to the administrative justice and provides administrative justice an opportunity for reducing its workload has been firstly stated and then the effectiveness of the judgments after the examination of some judgments by the Institution and their comparison with the administrative justice has been mentioned and the available influence of the Institution on administrative justice has been evaluated.

Keywords: Public Administration, Review of the administration, The Ombudsman, Administrative Jurisdiction

KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.t.	: adı geçen tez
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
BEDK	: Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu
BİMER	: Başbakanlık İletişim Merkezi
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması Projesi
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
ÖSYM	: Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı
s.	: sayfa
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEOG	: Temel Eğitimden Ortaöğretime Geçiş Sınavı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İş adamları Derneği
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Projesi
Y.	: Yıl
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Yönetilenlerin refah ve huzur içerisinde yaşamlarını sürdürmelerini sağlamak devletin en asli vazifesi olup, devletin icra organı olan idare bu vazifesini yerine getirirken resen hareket edebilme, bir takım kararlar alabilme gibi üstün hak ve yetkiler kullanmaktadır. İdarenin bu üstün hak ve yetkilerini kullanırken, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini ihlal edici davranışlarda bulunması, idarenin denetimi ihtiyacını doğurmuştur. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan toplumlarda, insan haklarına saygıyı esas alan, hukukun evrensel ilkelerini her türlü faaliyetinde gözetme gayretinde bulunan, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim modelini benimseyen bir kamu yönetimi sisteminin tesisi noktasında, etkili denetim araçlarının oluşturulması ve kullanılmasına özen gösterilmiştir.

Çağdaş yönetim anlayışına sahip demokrasilerde, idarenin denetimi genel olarak Yasama ve Yargı tarafından yerine getirilmektedir. Yasama denetiminin, iktidar partisinin meclis çoğunluğunu elinde bulundurması ve hükümet üyelerinin siyasi sorumlulukları nedeniyle çoğu zaman beklenen sonuçları veremediği bir gerçek olup, yönetilenler açısından etkin bir başvuru yolu olduğunu söylemek zordur. Yargısal denetim, Yasama denetimine nazaran daha etkin bir denetim aracı olmakla birlikte, yargının iş yükü, başvurunun masraflı olması ve yargılama sürecine ilişkin prosedürün zaman alması gibi nedenlerle kendisinden beklenen etkiyi sağlayamamaktadır.

İdarenin denetimi konusunda, mevcut denetim araçlarının yeterli olmadığıнын anlaşılması, modern toplumların yönetim anlayışında devletin ve yönetimin denetlenmesi gerekliliğinin her zaman güncelliğini koruması değişik denetim biçimlerini ortaya çıkarmıştır. Bu meyanda, 19. yüzyıl başlarında İsveç'te ortaya çıkan Ombudsman Müessesesi, yüzyılı aşkın bir süre İsveç'te sessiz sedasız uygulanmış, 2. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde, kamu yönetimi anlayışındaki dönüşüme paralel olarak, öncelikle İskandinav ülkelerinde olmak üzere giderek yaygınlık kazanmış ve Ombudsmanlık Kurumu'nun asli özelliklerinden vazgeçilmemek kaydıyla, her ülkenin kendi siyasi, demografik, kültürel ve coğrafi yapısına göre farklılıklar arz etmekle birlikte hali hazırda yüzden fazla ülkede uygulanır duruma gelmiştir.

Ülkemizde de, Anayasa’da yer alan hukuk devleti ilkesinin gereği olarak; kamu yönetiminin denetlenmesi, bu suretle birey karşısında üstün durumda olan idarenin eylem ve işlemlerinde her şeyden önce keyfiliğin önlenmesi ve iyi bir yönetim anlayışının oluşturulması yönünden Ombudsman denetiminin gerekliliği çeşitli çalışmalarla ortaya konulmuştur. Ancak ifade etmek gerekir ki, Cumhuriyet’in kurulması ile birlikte muasır medeniyetler seviyesine ulaşmayı en esaslı maksat olarak hedefleyen ülkemizde, bu gayenin hayata geçirilmesi noktasında Avrupa Birliği üyeliği bir devlet politikası haline gelmiş ve üyelik müzakereleri çerçevesinde Avrupa Birliği tarafından yayınlanan ilerleme raporları, ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışının dönüşümü ve etkin bir denetim aracı oluşturulması amacına matuf olarak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasında belirleyici güç olmuş ve 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında, 2012 yılında kabul edilen 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve faaliyetine başlamıştır.

Kamu yönetiminde denetim aracı olarak Ombudsmanlık Sisteminin Türkiye’de uygulanabilirliği, gerekliliği veya model önerisi gibi çeşitli akademik çalışmalar yapılarak, Kamu Denetçiliği ile ilgili değişik görüşler ortaya konulmuş olup, bunlardan büyük bir kısmının Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ülkemizde faaliyete başladığı tarihten önceki döneme isabet ettiği, dolayısıyla 2013 yılı Mart ayı itibariyle şikayet başvurularını kabul etmeye başlayan Kurum’un yapısı, çalışma sistemi ve verdiği kararların değerlendirilmesinin yapıldığı çalışma sayısının az olduğu gözlemlenmektedir. Bu anlamda, idari yargı ile görev alanı büyük ölçüde aynı olan, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi noktasında idari yargıya alternatif bir başvuru yolu olabilecek Kurum’un kararlarının incelenmesi ve etkinliğinin araştırılması suretiyle idari yargıya etkisinin değerlendirilmesinin bir gereklilik olduğu görüşünden hareketle böyle bir çalışma yapılmasının yararlı olacağı düşünülmüştür.

Çalışmamızda, bireyin, idareye karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde haklarını savunarak sözcülüğünü yapabilen, İdare ile yönetilenler arasında adil bir arabuluculuk görevi ifa eden, kolay ulaşılabilen ve masrafsız olan, ayrıca başvuru için yoğun bir prosedür öngörmeyen Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ülkemizde ortaya çıkış süreci, 6328 sayılı Kanun ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapısı, işleyişi ve özellikleri ile Kurumun idari yargıya olan etkisi, idari yargı

kararları ile karşılaştırılması suretiyle ele alınıp, Kurum’ca verilen bazı kararların incelenmesiyle değerlendirilmiş ve Kurum’a yönelik eleştiriler ve beklentiler üzerinde durulmuş olup, çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, genel olarak denetim kavramı ile denetimin amacı, temel özellikleri ve ilkelerinden bahsedilmiş, akabinde yargısal ve yargı dışı denetim yolları ayrımına tabi tutulmak suretiyle kamu yönetimindeki belli başlı denetim araçları hakkında bilgi verilerek, kamu yönetiminin yargı dışı denetim yollarından biri olarak Ombudsman denetimi ve bu bağlamda, ombudsmanın tanımı, ortaya çıkış süreci, genel özellikleri, ombudsmanın uygulama biçimleri üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun gerekliliğine ilişkin yapılan tartışmalar ve Kamu Denetçiliğine benzer yapılardan bahsedildikten sonra Kurum’un oluşumuna ilişkin yaşanan gelişmeler ve ortaya konulan akademik ve yasal çalışmalara ilişkin bilgi verilmiş ve 6328 sayılı Kanun ile hayata geçirilen Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, temel özellikleri, organik yapısı ve çalışma sistemi, ilgili Kanun ve Yönetmelik hükümleri irdelenmek suretiyle değerlendirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun idari yargıya etkisinin ele alındığı son bölümde ise, ülkemizdeki yargısal denetimin fotoğrafı ortaya konulduktan sonra varlık sebebi hukuk devleti ilkesi olan idari yargıya, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun katkısı incelenmiş ve bu minvalde öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumu ve hukuk devleti ilkesi üzerinde durularak, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun alternatif başvuru yolu olma özelliği, idari yargının iş yükünün azaltılması bakımından etkisi, yerindelik denetimi yapabilme yetkisi tartışılmış, idari yargı kararları ile Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının etkinliği hususu, Kurum tarafından verilen bir kısım kararların incelenmesi suretiyle ele alınmış ve son olarak Kurum’a yönelik eleştiri ve beklentilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DENETİM KAVRAMI, KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM ARAÇLARI VE OMBUDSMAN DENETİMİ

1. DENETİM OLGUSUNA GENEL BAKIŞ

1.1. Kavramsal Açıdan Denetim

Yönetim biliminin en önemli unsurlarından birisi olan denetim; kamu veya özel sektörde, yönetenlerce önceden planlanan hedefler doğrultusunda, çalışanlardan yapmaları beklenen işlerin öngörülen sürede, hatasız ve nitelikli olarak, yapılıp yapılmadığını kontrol etmek olup, yönetim olgusu ile ilişkili bir kavramdır.¹

Yönetim; bir amaç için oluşturulan örgütlenmenin amaçlarını gerçekleştirmek için başlıca; planlama, örgütleme, yönetme ve denetim süreçleri yoluyla tüm bu unsurların uyumlu bir şekilde çalışmasını sağlamaktır.² Denetim ise, bu kaynaklar arasında vazgeçilmez ve yönetimin etkinliği ve kusursuz olması için olmazsa olmaz olan unsurdur. Bu yönüyle, yönetimi ve faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir işlev veya yetki olarak, yönetimle zorunlu bir ilişki içerisinde olan denetim, yönetimin her türünde olduğu gibi kamu yönetiminde de büyük önem arz etmektedir.³

Yönetim bilimine göre başka bir tanımda, denetim; bir davranış modeline neyin uygun olup olmadığını araştırarak, en iyi sonuca ulaşmak için, gerekli düzeltmelerin yapılması amacına yönelik işleri kapsamaktadır.⁴ Tanımlardan yola çıkarak, denilebilir ki, yönetim bilimi kapsamında denetim, kamusal eylem ve işlemlerde sistemin, mevzuattan ve kurallardan uzaklaşarak, keyfiliğe yol açmasına karşı koruyan en temel ve vazgeçilmez araçlardandır ve ortaya çıkan sonuçlarla olması gereken arasındaki farkın ortaya çıkarılması ve yorumlanması çalışmalarıdır.⁵

¹ William Newman, İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare, (çev. Kenan Sürgit), TODAİE Yayınları, Ankara, 1979, s. 479.

² Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 4.

³ Cevdet Atay, Devlet Yönetimi ve Denetimi, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 22.

⁴ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, 1990, s. 3.

⁵ Fahri Özbaki, “Çağdaş Yönetimde Teftiş Sorunları”, *Denetim Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 65, Mayıs 1991, s. 2.

Sözlük anlamında denetim ise; “*bir işin olması gerektiği yolda yapıp yapılmadığını anlamak ya da bir işi yapılması gerektiği yolda yürütmek için bakıp gözetmek, teftiş, murakabe, kontrol*”⁶ şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan yola çıkarak, daha önceden belirlenen amaç ve görevler doğrultusunda, verilen işin tam ve eksiksiz biçimde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini gözleme işidir denetim.⁷

İdare Hukuku anlamında, denetim; “*yönetme, yönlendirme, gözetme, sınırlandırma, düzenleme, hükümet etme, çekip çevirme veya denetleme yetkisi ve gücü; bir şeyin üzerindeki nüfuzun sınırlandırılması veya yönlendirilmesine ilişkin yetenek*”⁸ olarak tanımlanmaktadır.

Denetim, kamuda ve özel sektördeki her hizmet kuruluşu için bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü her iki sektörde de, denetim durum değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkan aksamaları ve bu aksaklıkları düzeltme çarelerini bulmaya yarar. Kamu yönetimi için denetim, kamu hizmetinin niteliği ve toplumun günlük yaşantısı üzerindeki etkisi dolayısıyla bir zorunluluktur.⁹ Bir kuruluş ve örgütte yapılan işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliği ancak denetim sayesinde öğrenilebilir ve saptanabilir. Başka bir deyişle denetim, her örgütün amacına varma derecesini, sağladığı hizmetlerin niteliğini ve niceliğini değerlendirmede, temel bir yönetim çabası ve ögesidir.¹⁰ Denetimin bulunmadığı örgütlerde, keyfiliğe kaçma olasılığının yüksek olduğu düşünüldüğünde, buralarda, yönetim işlevinden söz etmek mümkün değildir.¹¹

Denetim olgusu, yönetim hukuku anlamında daha kapsamlı bir içeriğe ve öneme sahiptir. Bu açıdan yönetimin işlem ve eylemleri; hukuksallık, verimlilik ve yerindelik denetimlerinden geçirilerek, hedeflenen amaca en hızlı, ekonomik ve etkili bir şekilde varılması amaçlanmaktadır.¹²

Denetimde temel ilkeler; yasalara uygun olma, düzenli ve sürekli olma, ekonomik olma, verimli ve etkin olmaktır. Doktrinde; bu “3e kuralı” olarak ifade

⁶ Orhan Hançerlioğlu, Türk Dili Sözlüğü, Remzi Yayınevi, İstanbul, 1992, s. 162.

⁷ Fevzi Uluğ, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004, s. 98.

⁸ Müslüm Akıncı, Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul 1999, s. 46.

⁹ Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s. 207.

¹⁰ Acar Örnek, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991, s. 246.

¹¹ Newman, a.g.e., s. 246.

¹² Akıncı, a.g.e., s. 47.

edilmektedir. Bunlar; ekonomik olma (economy), verimlilik (productivity) ve etkinlik (effectiveness) olarak adlandırılmaktadır.¹³

Belirtilen tanımlara baktığımızda, önceden belli bir amaca yönelik olarak tasarlanmış bir yapının, bir sürecin ya da olgunun amaca ve işleve uygun olup olmadığının saptanması, yönlendirmek amacıyla önlem alınması ve çözüm üretmeye yönelik bir dizi öznel ve nesnel içerikli eylemin gerçekleştirilmesi ve bunu yaparken de yasalara uygun, verimli ve hedeflenen amaca en hızlı, ekonomik ve etkili şekilde ulaştırması, denetimin ortak özelliklerindendir.¹⁴

1.2. Denetim Kavramının Tarihsel Gelişim Süreci

İnsan unsurunun var olduğundan beri yönetim olgusunun da kaçınılmaz olduğu ve iyi bir yönetim anlayışı için denetimin gerekliliği karşısında, denetim kavramının insanlık tarihine eş bir kavram olduğunu söyleyebiliriz.

Arkeolojik çalışmalar sonucunda, Mezopotamya’da hüküm süren Ninova krallarının, kraliyet tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buradaki görevlileri kontrol etmek için kâtiplerine yetki verdikleri bulgularına ulaşılmıştır. Bu bulgular, kamu mallarına ait hesapların ve devlet yönetimindeki faaliyetlerin denetlenmesine ilişkin ilk kanıtlanmış verileri oluşturmaktadır. Bu nedenle, yönetsel denetimin tarihsel kökenlerinin M.Ö. 300 yıllarında Ninova kentine kadar uzandığı söylenmektedir.¹⁵

Eski Yunan’da site devletlerindeki denetim kamusal bir işlev olarak yürütülmüş ve halk denetimi şeklinde ortaya çıkmıştır. Atina’da oluşturulan halk meclislerinde, belirli dönemlerde yönetimden sorumlu olan kişiler, bu dönemlerle sınırlı olmak üzere, yaptıkları görevler nedeniyle halka hesap vermek zorunda kalmışlardır.¹⁶

Feodal sistemin hüküm sürdüğü ortaçağ Avrupa’sında ise; senyörlere ait toprakları işleten serflerin, elde edilen mahsullerden paylarına düşenden fazlasını

¹³ B. Zakir Avşar, Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Asil Yayınları, Ankara, 2007, s. 8.

¹⁴ Akıncı, a.g.e., s. 46.

¹⁵ Recep Sanal, Türkiye’de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002, s. 2.

¹⁶ Mehmet Ali Ağaoğulları, Kent Devletinden İmparatorluğa, İmge Yayınları, Ankara, 2009, s. 10.

almalarını engellemek için senyörler tarafından denetim mekanizması etkin bir biçimde kullanılmıştır. Ancak bu zamana kadarki işletilen denetim mekanizması bir bütünlük ve sistematikten uzak bir şekilde uygulanmaktadır. İlk olarak, denetimin sistemli olarak kamu yönetimine yansması, 1690 yılında İngiltere’de görülmektedir. Kamu Hesapları Komitesi adı altında bugün ülkemizdeki Sayıştay kurumuna benzer bir teşkilat kurulmuş ve oluşturulan kurumun parlamentoyla birlikte çalışması ile modern denetim birimlerinin oluşmasına temel olmuştur.¹⁷

Denetim kavramına, İslam dünyasının yedinci yüzyıldan on üçüncü yüzyıla kadar olan dönemindeki yaşanan gelişmelerin katkısı da çok büyük olmuştur. İslam halifeleri ayrı ayrı muhasebe ve denetim birimleri kurdurarak, denetimin sistemleşmesine, şeffaflaşmasına ve hesap verilebilirliğine hizmet etmişlerdir.¹⁸

Bugünkü anlamda kamusal denetimin kökenlerinin ise demokrasinin doğuşu ile eşzamanlı olduğu söylenebilir. Demokratik gelişmenin kökeni ise mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu mücadeleler, İngiliz monarklar ile baronları arasında geçen, bugün parlamenter hükümet olarak bildiğimiz sonuca doğru gelişen kral ile tebaası arasında asırlarca süren iktidar mücadelesine dayanmaktadır.¹⁹

Merkezi devlet kuruluşlarının mali açıdan incelenmesi ile başlayan kamusal denetim faaliyeti, özellikle yirminci yüzyılda kamusal etkinliklerin hızlı artışı karşısında daha geniş bir kapsam ve nitelik kazanmıştır. Bu yüzyılda birinci ve ikinci dünya savaşı nedeniyle birçok ülkede artan ve çeşitlenen kamu harcamaları, denetim faaliyetlerinde de genişlemeye yol açmış ve denetim kurumlarının kapasitelerinin artırılması kaçınılmaz olmuştur. Savaşlar sonrasında kamusal politikalarda gündeme gelen kapsamlı değişiklikler de denetim sistemini etkileyen başka bir unsur olmuştur. Bu dönemde birçok ülkede gündeme gelen sosyal refah devleti uygulamalarının gerektirdiği mal ve hizmetlerin üretimi için oluşturulan yüzlerce kamu kurum ve

¹⁷ David Dewar, Value For Money Audit, The First 800 Years, *Public Finans and Accountancy*, August, 1995, s. 10.

¹⁸ M.A. Khan, “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, Çeviren: Faruk Eroğlu, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 19 Ekim-Kasım, 1995, s. 15-30.

¹⁹ Derya Kubalı, “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No: 32, Sayı: 1 Mart, 1999, s. 31-62.

kuruluşunun neyi, niçin ve nasıl üreteceği konusu, denetimde daha geniş bir bakış açısını zorunlu kılmıştır.²⁰

Kamu yönetimi teorisinde ve uygulamasında yaşanan gelişmeler, kamusal denetim alanı kavramının da etkilenmesine yol açmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı terk edilerek “kalkınma yönetimi”, “yeni kamu yönetimi”, “kalkıncı kamu yönetimi” anlayışlarına geçilmiştir. Buna paralel olarak da denetimin işlevinde ve niteliğinde sürekli gelişmeler yaşanmıştır. Kamu yönetiminin işlevlerinde ve faaliyetlerinin kapsamındaki artış, yönetimin daha sistemli ve bilimsel kurallara uygun hareket etmesi yolunda zorlamıştır. Denetim olgusu, ondokuzuncu yüzyıldan itibaren bağımsız bir disiplin halini alan yönetim kuramlarının temel fonksiyonları arasında en önemlisi haline gelmiştir. İletişim teknolojisindeki gelişmelerin de katkısıyla hızlı bir şekilde demokratik kurumların gelişmesiyle birlikte, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunu, şeffaflık ve etkinlik kavramlarını öne çıkarmış ve bu denetim yolu ile gerçekleştirilmiştir.²¹

1.3. Denetimin Amacı ve Kapsamı

Denetim, yönetim olgusunun olmazsa olmaz temel bileşenlerinden birisidir. Bu özelliğiyle yönetsel eylem ve işlemlerin doğal sonucu ve uzantısı durumundadır.²² Denetim, idarenin kamu hizmet ve faaliyetlerini görürken hukuk düzenine uygun ve ona bağlı kalarak işlemesini temin etmeyi amaçlar.²³

Denetimin gerçekleşebilmesi için, ilk olarak amaca uygun ilkeler ve direktifler belirlenmeli ve bu ilke ve direktifler doğrultusunda hazırlanmış bir plan bulunmalıdır. Daha sonra ise hazırlanan bu plan ve direktifleri uygulayacak bir yönetim olmalıdır. Son olarak da yönetimin uygulaması sonucu ortaya çıkan durumu inceleyerek, denetimi gerçekleştirecek bir organ veya kişi bulunmalıdır. Bu üç unsurun bir araya gelmesiyle, bir plan çerçevesinde, çalışmaların gözetimi ve rapor edilmesi, ortaya çıkan sonuçlarla arzulanan sonuçların karşılaştırılması ve gerekli

²⁰ H. Ömer Köse, “Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2007, s. 47.

²¹ Köse, a.g.e., s. 22-23.

²² Uluğ, a.g.m., s. 98.

²³ Hamza Eroğlu, İdare Hukuku Genel Esasları İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, 3. Baskı, Kalite Matbaası, Ankara, 1978, s. 341.

düzeltilici faaliyetlerde bulunulması aşamalarının varlığı halinde tam anlamıyla bir denetim söz konusu olmaktadır.²⁴

Kamu yönetiminin denetlenmesi kapsamında yapılan denetimin amacı, kurumun veya örgütün varlığını sürdürmesi ve yaşamasıdır. Kurumun veya örgütün varlık nedeninin amaçları olduğu göz önüne alındığında, örgütün bu amaçlarını gerçekleştiremez bir duruma düşmesi onun varlığının sona ermesi anlamına da gelecektir. Buradan denetimin ikinci en temel amacına, önleme ve sınırlama işlevine ulaşılmış oluruz. Denetim bu yolla örgütün veya kurumun kaynaklarının amaç dışı kullanımının önüne geçmeyi amaçlamaktadır.²⁵

Kamu yönetiminin daha disiplinli, etkin ve verimli hale getirilmesinde etkili bir araç niteliğinde olan denetim tek başına hiçbir anlam ifade etmezken, kamu yönetimi ile birlikte kullanıldığında işlevsel bir fonksiyon kazanmaktadır.²⁶ Denetimin amaçları arasında; olumsuzlukları gidermek için önleme, sınırlama ve düzeltme yapma ve reformlara gitmek yer almaktadır. Ancak denetimin yöneldiği nihai amaç verimlilik ve etkinliktir. Her kurum, örgüt veya işletme iyiye ulaşmayı hedeflediği için verimlilik, etkinlik bir amaçtır. Ayrıca verimliliği artırmada önemli bir rol oynayan eşgüdüm de denetimin amaçları arasında yer almaktadır.²⁷

Denetimin diğer bir amacı verilmiş olan kararlarla tutarlılığı sağlamak, denetim uygulanan suje açısından, mevcut duruma kıyasla daha iyi ve yararlı olanı ortaya çıkarmak, uygulamalardaki olumsuzlukları ve farklılıkları gidermektir.²⁸

Bunun yanı sıra denetim, denetlenen birimlerdeki hata ve yolsuzluk riskini en aza indirerek, mal ve hizmet üretiminde daha etkin, verimli ve tutumlu yöntemlerin uygulanmasını sağlayan alternatifleri geliştirmeyi amaç edinmiş bir eylemdir.²⁹

İdareler üzerinde, denetim mekanizmasının işletilmesi ile idarenin işlemlerini mevzuat dışına çıkmadan gerçekleştirmesini zorunlu kılacak yaptırım yapma gücü vardır. Denetim yolu ile idarenin üstlendiği görevleri yerine getirirken hangi ölçüde

²⁴ Nuri Tortop, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s. 162-163.

²⁵ Atay, a.g.e., s. 33-34.

²⁶ Adem Yaman, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler”, *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 133, 2008, s. 116.

²⁷ Atay, a.g.e., s. 33-36.

²⁸ Nihat Falay, “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), 1997, s. 18-30.

²⁹ Köse, a.g.e., s. 6.

kurallara bağılı olduğu araştırılır ve idarenin gerçekleştirdiği işlemlerin hukuka uygunluğu, eksiklikleri, hataları ve bu hatalara sebep olan unsurları açık bir biçimde ortaya çıkartılmış olur. Denetim, yapılan bir hatanın tekrarlanmaması için önleyici bir unsurdur. Hatanın kamu personelinin veya sistemin kendisinden kaynaklandığı ancak denetim yolu ile tespit edilebilmektedir. Denetim, düzeltme ve önleyici unsurlarından sonra meydana gelebilecek bir yanlışın tekrardan oluşmaması için bu yanlış ortaya çıkaran sebepleri düzeltecek yapıcı bir yanı ile hata payını en aza indirmeyi amaçlamaktadır. Denetim sayesinde sistemin işleyişinden kaynaklanan sorunlar düzeltilerek, kamu personelinin daha verimli çalışmasını sağlamaktadır.³⁰

Kamu hizmetini etkin bir şekilde sağlamayı amaçlayan denetim; kamu düzenini sağlamanın ötesinde, kamu düzenini korumak için de kullanılmaktadır. Denetimin sürekliliği halinde, idarenin kendisini geliştirmesine ve yenilemesine olanak sağladığı için amaçlara daha iyi, verimli ve etkin bir biçimde ulaşılmaktadır. Bu katkıların sonucunda, bir değer artırma ve mükemmelleştirme işlevi de denetim sayesinde gerçekleştirmiş olmaktadır.³¹

Bu işlevlerin yanında denetim; kurumun amaç ve politikasına açıklık getirmek, amaç ve politikayı geliştirmek, amaca ulaşmada ilgililere yardımcı olmak, yapılan çalışmaların, hizmet edilen toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde geliştirilmesine katkıda bulunmak, kurumla ilgili yenilik ve gelişmeleri izlemek açısından yönetime önemli katkılar sağlamaktadır.³²

Denetim, uygulandığı yerlerde, işleri daha verimli bir biçimde yürütme ve amaçlara yöneltmeyi hedefleyen bir araç olarak, sadece varlığı dahi çalışanların davranışlarını sürekli olarak belirlenen kural ve ilkeler doğrultusunda yapmasına etki yapmakta, her an denetimin yapılma ihtimali karşısında, hataların en aza inmesine neden olmaktadır.³³ Kamu kurumlarına ilişkin olarak, yönetilenlerin şikayet yolu açık tutularak yönetsel sürece “halkın katılımı” sağlanır. Yönetim olgusunun iki aktörü arasında gerçekleşen eş yönlü etki, yönetsel demokrasinin olgunlaşmasında da etkili olur. Dayanılan demokrasi teorisi ne olursa olsun, her demokratik rejimin ideal

³⁰ Örnek, a.g.e., s. 234.

³¹ Tortop, İsbir, Aykaç, a.g.e., s. 158.

³² M. Ulvi Saran, “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi” *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 67, Sayı 409, Aralık, 1995, s. 53-69.

³³ Feyzullah Ünal, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2008, s. 15.

durum olarak az veya çok açığa vurduğu amaç, yönetilenlerin bütün yönetim sorunları üzerinde söz sahibi olmalarıdır.³⁴

Denetimin kapsamını oluşturan öğeler ise; denetimin hangi konuları kapsayacağı, kimlerin ne şekilde denetleneceği ve nelerin denetleneceği sorunudur. Bunun yanında işyerlerinin uygun olarak seçilmesi, yerleşme planlarının verimli çalışmayı arttırıcı yönde hazırlanması ve zamanın iyi değerlendirilmesi gibi konular da denetimin kapsamına girmektedir.³⁵

Kamusal denetimin kapsamı tarihsel süreç içinde ve ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermiştir. İlk başlarda merkezi devlet kuruluşlarının mali işlemlerinin incelenmesi ile başlayan kamusal denetim, 20. yüzyılda kamusal etkinliklerin artışıyla birlikte işlemlerdeki karmaşıklığın artması nedeniyle denetçinin işlev alanı genişlemiştir. Bunun yanında gelişen devlet anlayışının sonucu olarak eğitime, kültürel ve sanatsal faaliyetlere, çevre koruma ve geliştirme etkinliklerine aktarılan kamu kaynaklarının artması ve özelleştirme uygulamalarının etkisiyle mali yapının yanı sıra denetimin yapısı ve kapsamı da değişmiştir.³⁶

1.4. Denetimin Temel İlkeleri

Bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük denetimin olmazsa olmaz dört temel ilkesidir. Denetim faaliyetinin yapılacağı yönetim birimine ve yapılacak olan denetimin konusuna göre bu dört temel ilkeye ek olarak bazı özel denetim ilkeleri ortaya konulabilir.

1.4.1. Bağımsızlık İlkesi

Denetimin, verimli ve objektif bir şekilde yapılarak sonuçlandırılmasının en öncelikli şartı, denetimi yapan kişiler ya da kurumların bağımsız olmasıdır. Denetçinin, denetlenene bağımlı veya borçlu olması, denetlenene ait varlıklarla mali

³⁴ Mümtaz Soysal, Halkın Yönetime Etkisi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1968, s. 30.

³⁵ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No: 7, Sayı:1, Mart, 1974, s. 27-50.

³⁶ Köse, a.g.e., s. 7.

ilişkide bulunması, işinde veya kanaate ulaşmasında bağımsızlığını etkileyecek bir unsurdur.³⁷

Denetçinin tarafsız ve dürüst hareket etmesi bağımsızlığının var olması ile mümkündür. Çünkü denetimin kalitesini, büyük ölçüde denetçinin bağımsızlığı belirlemektedir ve bu bağımsızlık denetçilerin verecekleri kararlarda kamuya karşı sorumlu olmalarının bir sonucudur. Denetçinin denetlenen kimselerle menfaat birliğinin olması ise bağımsızlığı yok eden bir unsurdur.³⁸

İç denetimlerde, ikili ilişkiler nedeniyle bazen bağımsızlık gerçekleştirilemeyebilir. Ancak, dış denetimlerde (Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Danıştay gibi) bağımsızlık bir zorunluluktur. Bağımsızlık ilkesi, yönetim ile denetimin iç içe geçmemesini sağlayan en büyük teminattır. Aksi durumda, denetleyenin, denetlenen üzerindeki egemenliği ortadan kalkacak ve denetleyenin, serbestçe zihinsel ve fiziksel aktiviteler gerçekleştirerek denetimi yapmasına engel olacaktır. Örneğin İdare Mahkemelerinin idare karşısında; Sayıştay'ın Maliye Bakanlığı karşısında; hiyerarşik amirin astları karşısında bağımsız ve onlara üstün olmamaları düşünülemez. Bağımsızlık ilkesi sayesinde denetleyen, denetlenen karşısındaki üstün konumuna dayanarak soru sorma, gerekli bilgi ve belgeleri isteme, gereğinde sorumluluğu isteyebilme iradesini ortaya koyabilecektir.³⁹

1.4.2. Yasallık İlkesi

Bu ilke, özellikle kamu denetimleri için önemli bir ilkedir. İdarelerin, davranış ve işlemleri yasalara uygun olmak zorundadır. Yasallık ilkesi, iki yerde kullanılır. Birincisi bizatihi yasallığın kendisinin denetlenmesi, ikincisi ise denetimin hukuka uygunluğudur. Denetimin yasallığının denetlenmesi; önceden belirlenmiş hukuk kurallarına göre denetimin yapılmasıdır. Burada hukuki belirlilik ilkesi gereği her şey önceden belirlenmiştir. Duruma ve zamana göre yeni hukuk kuralları ihdas edilemez. Ayrıca, bu ilke uyarınca, denetçi kendisine çizilen sınırlar dışına çıkarak

³⁷ Khan, a.g.m., s. 17.

³⁸ Emin Doğruel, "Bağımsız Dış Denetimde Kalite", *Denetim Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 71-72, Kasım-Aralık, 1991, s. 6-7.

³⁹ Atay, a.g.e., s. 45-46.

görev alanına girmeyen konularda denetleme yapması mümkün değildir. Mesela Sayıştay'ın denetiminin alanları ve konuları ile Sayıştay denetçileri ve organlarının yetkileri yasa ile belirlenmiştir. Sayıştay denetçileri, denetim görevlerini bu çerçevede yapmak zorundadır.⁴⁰

1.4.3. Nesnellik İlkesi

Denetçi, sadece denetleme yapması için görevlendirildiği alanla ilgili çalışmalar yapmak zorundadır. Bu çalışmada, olanla olması gereken arasında karşılaştırma yapılarak sonuca varılır. Buna da nesnellik ilkesi denir. Denetçi, faaliyeti sonucunda elde ettiği bulguları değerlendirirken, takdir yetkisinin dışına çıkmaması, görevini yerine getirirken taraf tutmaması, etki altında kalmaması, duygularına kapılmadan karar vermesi gerekir. Denetimin nasıl gerçekleştirileceğinin önceden belirlenmesi, denetlenenin faaliyetlerini nasıl yapması gerektiği noktasında denetçiye yardımcı olmakta ve denetimin nesnelliğini sağlamaktadır.⁴¹

1.4.4. Dürüstlük İlkesi

Denetim faaliyeti, önceden belirlenen ilke ve kurallar doğrultusunda hazırlanan çalışma planına göre, denetlenen kurum ya da kişilerin, işlerini bilerek veya bilmeyerek yapıp yapmadıklarını belirlemeyi de amaçladığından, bir yerde, mesleki dürüstlüğü ölçmeyi de konu edinebilmektedir. Ancak, aynı ilke denetimi yapan kişi ve denetim faaliyetinin kendisi için de geçerlidir. Denetleyen kişilerin denetlenen kurum ya da kişilere karşı tamamen objektif duygulara sahip olması gerekmektedir. Olumlu ya da olumsuz duygular beslememeleri zorunludur. Denetleyenin işini yaparken birçok kusur ya da yolsuzluğa tanık olma konumunda bulunması, onun sağlam karakterli, dürüst, güvenilir ve hakkaniyetli bir tutum ve davranış içerisinde olmasını gerektirmektedir. Denetleyici kişilerin dürüstlük ilkesinin gerektirdiği özelliklere sahip olmaması, denetim sonucunda ortaya çıkacak tespitlerin doğruyu yansıtmaması sonucunu doğuracak ve böylece bozulmanın başlaması ile kurumsal veya örgütsel yapıyı bütünüyle saran bir tehlike ortaya

⁴⁰ Atay, a.g.e., s. 47.

⁴¹ Atay, a.g.e., s. 47-48.

çıkacaktır. Bu durumda baştan aşağı bir değişim ve yenilik kaçınılmaz hale gelecektir.⁴²

2. KAMU YÖNETİMİNDE BAŞLICA DENETİM ARAÇLARI

2.1. Yargı Dışı Denetim Yolları

Yargı denetimine ek olarak, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu yargı dışı denetim yolları ile de denetlemek mümkündür. Üstelik yargı denetiminde, idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin sadece hukuka uygunluğu denetlenirken, yargı dışı denetim yolları olan; idari denetim, kamuoyu denetimi ya da siyasal denetim gibi denetim yolları ile idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin aynı zamanda yerinde olup olmadığı da denetlenmektedir.⁴³ Üstelik yargı dışı denetim yolları, yargı denetiminin aksine daha basit ve gevşek kurallara ve kayıtlara bağlanmıştır.⁴⁴

Yargı dışı denetim; siyasi denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi olarak dört grupta incelenebilir.

2.1.1. Siyasi Denetim

Demokratik sistemlerde, yürütmeyi temsil eden hükümeti ve hükümetin belirlediği politikalar çerçevesinde hareket eden idareleri, egemenlik yetkisini halk adına kullanan ve halkın iradesini temsile yarayan Parlamento denetler.⁴⁵

Hukuk devletinin varlığından söz edebilmek için yürütmenin her an denetim altında olması gereklidir. Çağdaş parlamenter demokrasilerde olduğu gibi T.B.M.M.'nin en önemli işlevleri arasında parlamenter denetim gelmekte ve parlamento çalışmalarının büyük bir bölümünü de denetim konuları oluşturmaktadır.⁴⁶

⁴² Atay, a.g.e., s. 49.

⁴³ A. Vahap Darendeli, İdari Yargı Etkinliği Açısından İdari Uyuşmazlıklarda Adli Yargı Denetiminin Sınırlandırılması, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya, 2003, s. 9.

⁴⁴ Darendeli, a.g.t., s. 11.

⁴⁵ Avşar, a.g.e., s. 8.

⁴⁶ Şeref İba, Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997, s. 2.

Her ülkenin siyasi rejimi farklı olduğu gibi, parlamentonun hükümeti denetleme araçları da rejimlere göre farklılık göstermektedir.⁴⁷ 1982 Anayasası'nın 98. 99. ve 100. maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hükümete uygulamış olduğu siyasi denetim yolları; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudan ibarettir.⁴⁸

2.1.1.1. Soru

Siyasal denetimde ilk sırayı soru almaktadır. Soru yöntemi ile yasama organı, yürütme organını siyasi yönden denetleyebilmektedir. Yürütme organının gerçekleştirdiği eylemlere eleştiri getirilmek veya herhangi bir durum karşısında nasıl bir yol takip edeceğinin öğrenilmesi isteniyorsa bu soru yöntemi ile sağlanmaktadır. Soru yöntemi ile hükümetten herhangi bir durum, olay veya eylem hakkında bilgi istemek amaçlanmakla birlikte uygulamada meclis üyelerinin hükümet üzerinde eylemleri açısından baskı uygulamak şeklinde kendisini göstermektedir. Soru sadece bir milletvekili aracılığı ile kullanılan bir yöntem olup, genellikle sorular hakkında bilgi sahibi olan ve çözüm yollarının belirlenmesi açısından söz hakkı bulunan ilgili bakanlar üzerinde uygulanmaktadır.⁴⁹

Sorunun, sözlü ve yazılı olmak üzere iki türü vardır.

Sözlü soru; bir milletvekilinin, hükümet etkinlikleriyle ilgili belli bir konuda başbakan ya da ilgili bakan tarafından hükümet adına TBMM Genel Kurulunda cevap niteliğinde resmi bir açıklama yapılması üzerine önerge sahibi ile soruyu cevaplayan bakan arasında ikili bir görüşme ortamı sağlayan denetim yoludur.⁵⁰

Yazılı soru ise; hükümet adına başbakan ya da ilgili bakanın imzasını taşıyan resmi bir açıklama niteliğinde yazılı bilgi alınmasını sağlayan bir denetim yolu olarak tanımlanmaktadır.⁵¹

⁴⁷ Osman Erdoğan, Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açidan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 17.

⁴⁸ Ergun Özbudun, Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1962, s. 43.

⁴⁹ M. Akif Özer, TBMM'ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:33, Sayı:2, 2000, s. 37.

⁵⁰ Şeref İba, Parlamento Hukuku, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010, s. 186.

⁵¹ İba, Parlamento Hukuku, s. 188.

2.1.1.2. Genel Görüşme

Genel görüşme; *“Toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir.”*⁵² Genel görüşmenin açılması için hükümet, siyasi parti grupları ya da en az 10 milletvekili tarafından önerge verilmesi gerekmektedir.⁵³

Önerge verildikten sonra değerlendirilmeye tabi tutulur ve daha sonra TBMM Genel Kurulu kararı ile genel görüşme yapılır. Genel görüşme tüm milletvekillerine açıktır. Genel görüşmede herhangi bir karar alınmaz, sadece talep edilen konu hakkında görüşme yapılır. Görüşmeler sırasında muhalefet partileri yaptığı eleştiriler ve öne sürdükleri çözüm yolları ile yürütme organı üzerinde dolaylı bir siyasi denetim yapmış olmaktadır.⁵⁴

2.1.1.3. Meclis Araştırması

Anayasa’da, meclis araştırması; *“meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibaret”*⁵⁵ olarak tanımlanmıştır.

Anayasanın kendisine çizdiği sınırlar içerisinde, konu sınırlaması olmaksızın karar almaya yetkili olan TBMM, herhangi bir konuda, hükümet ya da başka kaynaklardan bilgi edinmek yerine bu bilgileri bizzat ve yerinde edinme yoluna da gidebilir.⁵⁶

Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Genel Kurulda, Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında görüşme açılır.⁵⁷

Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonunun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde

⁵² T.C. Anayasası, 98/4. maddesi; TBMM İçtüzüğü, m.101.

⁵³ Hüseyin Amcaoğlu, Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002, s. 28.

⁵⁴ Atay, a.g.e., s. 74.

⁵⁵ T.C. Anayasası, 98/3. maddesi.

⁵⁶ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 287.

⁵⁷ TBMM İçtüzük 104. maddesi.

Ankara dışında da çalışabileceği hususu Genel Kurulca tespit edilir. Araştırmasını 3 ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir.⁵⁸

Meclis araştırmasında da soru ve genel görüşmede olduğu gibi bir yaptırım söz konusu değildir. Araştırma sonucu hazırlanan rapor uyarınca yapılan görüşme neticesinde herhangi bir karar alınmadığı gibi hükümetin sorumluluğu da söz konusu değildir. Ancak, görüşme neticesinde hükümet siyasetinin kusurlu yanları ortaya konulmuşsa, buna dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle, hükümetin siyasal sorumluluğu gerçekleştirilebilir.⁵⁹

2.1.1.4. Meclis Soruşturması

Hukuk sistemimiz, görevleri ile ilgili suçlardan dolayı bazı yüksek Devlet görevlerinde bulunanlar hakkında yapılan suç isnatlarının genel yargı düzeni içerisinde görülmesine cevaz vermemiş, bunun yerine bu kişiler hakkında özel düzenlemeler getirmiştir.⁶⁰ Buradaki amaç, hukuku kişilere göre uygulamak değil, sözü edilen görevlerde bulunanlara, yaptıkları işlerinden dolayı bir güvence verilerek bu gibi hizmetlerin daha iyi verilmesinden beklenen kamu yararadır.⁶¹ Burada önemli olan husus; meclis soruşturmasının, başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili “cezaî” sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracı olduğudur.

Meclis soruşturması ile görevde veya görev süresi dolmuş olan Başbakan veya bakanların cezaî sorumluluklarını değerlendirmek ve onları yargılamak için Yüce Divan’a gönderme imkânı sağlanmış olunur. Başbakan veya ilgili bakanlar hakkında soruşturma açılabilmesi için Meclis üye tam sayısının en az onda birinin soruşturma için önerge vermesi gerekmektedir. Meclis soruşturma açılması yönündeki isteği en geç bir ay içerisinde görüşür ve kesin bir karara bağlar. Sonuçta soruşturma açılmasına karar verildiği takdirde soruşturma onbeş kişilik bir komisyon tarafından yapılır. Komisyonun incelemeleri neticesinde oluşturdukları rapor

⁵⁸ TBMM İçtüzük 105. maddesi.

⁵⁹ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 299.

⁶⁰ Faruk Erem, Anayasa Mahkemesi’nin Yüce Divan Olarak İncelenmesi, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1963, s. 8.

⁶¹ İba, Parlamento Hukuku, s. 202-203.

Meclis'te görüşülür ve görüşme sonucunda Yüce Divan'a gönderme kararı üye tam sayısının mutlak çoğunluğu ile alınır.⁶²

Meclis soruşturması sonucu, ilgili komisyonca düzenlenen rapor üzerine yapılan görüşme sonrası yüce divana sevk kararı alınabilmesi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.⁶³ Bu hükümle Yüce Divan'a sevk olayı gibi ağır bir yaptırım içeren bu denetim yolunun, nitelikli bir çoğunluk tarafından işletilmesi ve ilgililere bir nevi güvence verilmesi amaçlanmıştır.

Her ne kadar meclis soruşturması da soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru gibi Anayasa'nın "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları*" başlıklı alt bölümünde düzenlenmiş olsa da, aslında bunların aksine bir siyasi denetim aracı değil, adli denetim aracı gibi işlev görmektedir. Çünkü meclis soruşturması açılmasıyla birlikte ceza muhakemesinin soruşturma evresine başlanmış olunmaktadır.⁶⁴

2.1.1.5. Gensoru

Parlamente rejimlerde, bakanlar kurulu veya bir bakanın, Meclise karşı siyasal sorumluluğu gensoru aracılığı ile sağlanmaktadır.⁶⁵ Bütün parlamente denetim araçları arasında sadece gensoru, hükümetin veya bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açabilir, yani onun Meclis tarafından görevinden uzaklaştırılabilmesine imkân verir.⁶⁶

Gensoru, bir siyasi parti grubu veya en az 20 milletvekili tarafından verilen ve bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülmesini amaçlayan önerge'dir. Gensoru, hükümeti denetleme yollarından biridir. Gensoru, siyasi sorumluluklarının bir sonucu olarak, icraatları beğenilmeyen başbakan ya da bakanlar hakkında görevlerinin son bulmasına yol açabilecek ve siyasi sonucu olan bir denetim aracıdır.⁶⁷

⁶² Sanal, a.g.e., s. 34.

⁶³ T.C. Anayasası 100/3. maddesi.

⁶⁴ Metin Feyzioğlu, Meclis Soruşturması, Savaş Yayınları, Ankara, 2006, s. 8.

⁶⁵ Tanör, Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 291.

⁶⁶ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 301.

⁶⁷ Süleyman Terzioğlu, Anayasa Hukuku, Orion Yayınları, Ankara, 2009, s. 167.

Gensoru önergesini, bir siyasî parti grubu ya da 20 milletvekili verebilir. Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde başkanlıkça bastırılarak üyelere dağıtılır. Gensoru önergesi beş yüz kelimedenden fazla ise, imza sahipleri beş yüz kelimeyi geçmeyecek bir özeti bu önergeye eklemek zorundadırlar. Genel Kurulda bu özet okunur. Gensoru görüşmeleri Anayasanın 99. maddesi hükümlerine göre yapılır.⁶⁸

Gensorudaki amaç hükümetten bir konu hakkında açıklama istemek gibi gözükse de temel amaç bunun sonucunda hükümetin ya da bir bakanın siyasal sorumluluğu nedeniyle düşürülmesidir.⁶⁹

Meclis soruşturması ile gensoru birbirine benzese de, meclis soruşturması, bakanların görevleri sırasında işledikleri suçlarla ilgili bir denetim yolu olup, sadece “cezaî” sorumluluğu gerektiren iş ve eylemlerde kullanılmaktadır.⁷⁰

2.1.1.6. Dilekçe Hakkı

Dilekçe hakkı, 1982 Anayasası’nın 74. maddesinde “*vatandaşlar, kendileriyle veya kurum ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvuru hakkına sahiptir*” şeklinde düzenlenmektedir.

Dilekçe hakkı ile yönetimler halkın dilek ve isteklerinden haberdar olup, doğrudan birinci muhatap olan halk hakkında bilgi sahibi olmaktadır. Dilekçe hakkı ile dilekçe veren kendisinin ya da toplumun yararını korumaya çalışırken, devletin de kendisine sunulan dilekçeleri kabul edip inceleme sonucu dilekçiye bildirme yükümlüğü bulunması nedeniyle bir nevi idarenin denetlenmesi sağlanmış olmaktadır.⁷¹

Dilekçelerin, dilekçe sahibinin adını, soyadını, imzasını ve adresini içermesi, belli bir konuda olması, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olmaması gerekir. Bu şartlara uymayan dilekçeler incelenemez.⁷²

⁶⁸ TBMM İçtüzük 104-105. maddesi.

⁶⁹ Mesut Aydın, Gensoru, Orient Yayınları, Ankara, 2010, s. 13.

⁷⁰ Aydın, a.g.e., s. 6.

⁷¹ Avşar, a.g.e., s. 15-16.

⁷² Şeref Gözübüyük, Türkiye’nin İdari Yapısı, Ed.:Burhan Erdem, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 1988, s. 241.

Meclis Dilekçe Komisyonu'nda dilekçeler görüşülür ve bir karar verilir. Dilekçeler konusunda Meclis'in vermiş olduğu kararlar her ne kadar bağlayıcı olmasa da genellikle diğer denetim yollarının harekete geçirilmesinden çekinildiği için uyulduğu görülmektedir.

Dilekçe hakkı sayesinde, vatandaşın doğrudan meclis gibi üst bir makam ile muhatap olması, kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki diyalogun iyileştirilmesinde ve devletin saygınlığının korunmasında önemli bir rol oynamaktadır.⁷³ (Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde TBMM Dilekçe Komisyonu ele alınırken, Dilekçe Hakkı konusuna yeniden değinilecektir.)

2.1.1.7. Bilgi Edinme Hakkı

Demokrasi anlayışının gelişmesiyle birlikte, yönetime katılma ihtiyacının yanında şeffaflık anlayışı da önem kazanmıştır. Toplumlardaki bilimsel ve sosyal gelişmeler sonucunda, yönetenlerin görev ve sorumluluklarının yeniden değerlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin, halkın denetim ve gözetimi altında yürütülmesi bir gereklilik olmuştur. Bu nedenle kamu yönetimiyle ilgili bilgi ve belgeler halkın görüşüne ve kullanımına açık tutularak, halkın bilgi sahibi olması amaçlanmıştır.⁷⁴

09.10.2003 tarihli, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kişilere itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme hakkı sağlayan, açıklık anlayışı ile resmi belge ve bilgilere ulaşma hakkı (bilgi edinme hakkı) tanınmıştır. Kanun'un 1. ve 4. maddelerine göre; Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyet yapan yabancı tüzel kişilerin, kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak şartıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bilgi ve belgelere ulaşabilecekleri ifade edilmiştir.

2.1.1.8. Meclis İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

05.12.1990 tarihli, 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile ülkemizde insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacıyla, ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizması oluşturulmuştur. Kanunun amacı;

⁷³ Aşar, a.g.e., s. 24-25.

⁷⁴ Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999, s. 323.

“Dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kuruluş, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” olarak belirlenmiştir.

TBMM’de bulunan diğer komisyonlarda, İçtüzük uyarınca, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içerisindeki oranı dikkate alınırken İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nda siyasi parti gurubu oluşturamayan parti ya da bağımsızların da temsil imkânı ortaya çıkmıştır. Bu Komisyon üyelikleri için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki yıldır, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi ise o yasama döneminin sonuna kadar devam eder. Öte yandan; komisyonun kendiliğinden hareket etme yetkisi vardır. İnceleme yapılması için başvuru zorunluluğu bulunmamaktadır. Diğer ihtisas komisyonlarının alt komisyon kurma yetkisi teamüllerden kaynaklanmasına karşın İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nda alt komisyonlar kurmak suretiyle inceleme yapma yetkisi 3686 sayılı Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Ankara dışında çalışmaların sık olması nedeniyle alt komisyonların kurulması Komisyon’un hareket kabiliyetini arttırmıştır.⁷⁵

Kanun, İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna birçok yetki vermekle birlikte, komisyonun, görev alanının yalnızca insan hakları ihlalleri ile sınırlı oluşu, hareket alanını daraltmaktadır. Bu yönüyle, idarenin işlem veya eylemleri nedeniyle zarara uğradığını iddia eden biri tarafından yapılan başvuru, ancak bu ihlal temel hak ve özgürlüklere ilişkin olması durumunda incelenebilecektir. Bu durum ise, komisyonun tek başına Ombudsman kurumu gibi işleve sahip olduğunu söylemeyi güçleştirmektedir. Diğer taraftan; Komisyon’un üye profiline ve görev süreleri incelendiğinde, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu’nun uzman kişilerden teşekkül etmediği ve kurumsal olarak süreklilik arz eden bir yapıyı haiz olmadığı görülecektir.

Sonuç olarak; Komisyon, insan hakları ihlalleri hususunda birçok başvuru yapılan ve bu başvuruları inceleyerek rapor hazırlamak suretiyle kamuoyunu bilgilendiren bir birim olmakla birlikte, ülkemizdeki Ombudsman ihtiyacını

⁷⁵<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (Erişim 18.12.2015).

giderecek bir kapasite ve yeteneğe haiz değildir.⁷⁶ (Çalışmamızın üçüncü bölümünde yer alan TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu başlığı altında, daha ayrıntılı şekilde üzerinde durulacaktır.)

2.1.2. İdari Denetim

Hukuk devletinde idarelerin eylem ve işlemlerinin denetimsiz kalması düşünülemez, bu nedenle idari birim, organ ve kurumlarca, idari araç ve yöntemler kullanılarak gerçekleştirilen denetime idari denetim denilmektedir. Bu denetimde, idare, kendi kendini denetleyebileceği gibi (iç denetim), başka bir idare tarafından da (dış denetim) denetlenebilir.⁷⁷ Yerel yönetimler de kendi denetim mekanizmalarını kullanarak, iç idari denetimlerini yapabildikleri gibi özerkliklerini zedelemeyen başka bir kamu kuruluşu tarafından da dış idari denetim gerçekleştirilebilmektedir.⁷⁸ İç denetim ile dış denetimi bir birinden ayıran en büyük fark, iç denetimde yapılan hiyerarşi denetimi iken, dış denetiminki vesayet denetimi olmasıdır.⁷⁹

2.1.2.1. İç Denetim

İç denetim, devletin içerisinde yer alan ve tüzel kişiliğe sahip kuruluşların, kendi bünyelerinde teşkilatlanmış bulunan denetim organlarıncı gerçekleştirilen denetimdir. Devlet faaliyetlerinin denetimi denildiğinde, kastedilen husus iç denetimdir.⁸⁰

İç denetimin amacı, kurum içerisindeki otoriteyi sağlamak ve düzeni korumaktır. Hukuk devletinde, düzen ve otorite hukuk ile sağlandığı için dolayısıyla iç denetimin asıl amacı da hukuka uygunluğu sağlamak olmaktadır.⁸¹

⁷⁶Abdi Sağlam, İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı İle İlişkisi, Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012, s. 17.

⁷⁷ A. Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 365.

⁷⁸ Feyzullah Ünal, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013, s. 50.

⁷⁹ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 370.

⁸⁰ Atay, a.g.e., 38.

⁸¹ Atilla İnan, “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), 1997, s. 45

İç denetim, hiyerarşik amirlerce gerçekleştirilebileceği gibi (hiyerarşik denetim), denetim işlevini yerine getirmekle yükümlü birimler (idari teftiş) tarafından da yapılabilir.⁸²

2.1.2.1.1. Hiyerarşik Denetim

*“Hiyerarşi, herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içerisinde yer aldığı sosyal bir organizasyondur.”*⁸³ Hiyerarşi ilişkisinde, ast görevini yapmak için, işlem ve eylemlerde bulunurken, sadece yasalardan kendi anladığı şekilde hareket edemez; üstün anlayışı ve yönlendirmesi doğrultusunda hareket eder.

Üstün aldığı kararlar, ast için bağlayıcıdır ancak üst konusu suç teşkil eden emir ve görev veremez.⁸⁴ Genel yönetimde, hiyerarşi sisteminin en üstünde bakan vardır. Bakanla başlayan hiyerarşi, bakan müsteşarı, müsteşar ve yardımcılarının genel müdürü, genel müdür ve yardımcılarının daire başkanlarını, daire başkanları ve yardımcılarının şube müdürlerini, şube müdürlerinin şefleri, şef ve yardımcılarının da memurları denetlemesiyle devam etmektedir.⁸⁵

Üst, astların eylem ve işlemlerini her zaman denetleyebilir. Bunun için yasal bir düzenleme gerekmez. Çünkü üstün, ast üzerindeki denetiminin dayanağı yasalar değil, üstün astlarını yönetme görevinin doğasından gelir. Hiyerarşik üst, hiyerarşik denetim yetkisini kendi iradesi ile kullanabileceği gibi, ilgililerin başvurusu üzerine de kullanabilir.⁸⁶

Üst, astın yaptığı işlerde astı yönlendirebileceği gibi, neleri yapması gerektiğini önceden belirtebilir, ya da işlem yapılmadan önce onayının alınmasını isteyebilir. Hiyerarşi yetkisi, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem yerindelik açısından denetlemeyi de kapsar. Üst, gerektiğinde astın yaptığı işlemlerin uygulanmasını durdurabileceği gibi, astın yaptığı işin değiştirilmesini de isteyebilir.

⁸² Akıncı, a.g.e., s. 77.

⁸³ Kemal Gözler, İdare Hukuku, Ekin Kitapevi, Bursa, 2003, s. 162.

⁸⁴ Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara, 1999, s. 306-307.

⁸⁵ Akıncı, a.g.e., s. 78.

⁸⁶ Serdar Muttu, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2001, s. 30.

Ancak tüm bunlara rağmen üst, astın yerine geçip de bizzat kendisi o işlemi yapamaz.⁸⁷

Hiyerarşik denetimin kapsamı, doğrudan görevliyi denetlemek olduğu gibi, görevlinin işlemlerinin denetlenmesini de kapsar. Devlet Memurları Kanunu'ndan doğan atama, sicil verme, yükseltme, hizmet yerini değiştirme, disiplin cezası verme gibi yetkilerin kullanılmasıyla, doğrudan kamu görevini yerine getiren görevliler denetlenebilir. İşlemleri ilgilendiren denetim ise, astların faaliyetlerini nasıl yaptığını denetlemek, görevleri ile ilgili emir ve yön vermek, işlemleri uygulamak veya uygulanmasını geciktirmek şeklindedir.⁸⁸

Hiyerarşi uyarınca, silsile içerisinde alınan bir karar o kuruma ait olacağından, aslında, alınan bu karar kurumun en üst yöneticisinin iradesi sayılmaktadır. Örneğin, bu bir bakanlık ise, bakan, alt düzeyde astlarca alınan tüm kararlardan, bunların kendi iradesi olması nedeniyle sorumludur. Bu nedenle; bir uyuşmazlık durumunda, dava, devlet tüzel kişiliğini kendi hizmet alanında temsil eden bakanlık makamına yönelir.⁸⁹

Hiyerarşik denetim sayesinde kamu hizmet ve faaliyetlerindeki keyfi uygulamaların önüne geçilmekte ve kamu hizmet ve faaliyetlerinin bir birlik ve düzen içerisinde yapılması sağlanmaktadır. Ancak inisiyatif alma yeteneğini körelttiği için de memurların çok yönlü düşünme yeteneklerinin yok olmasına sebep olmaktadır.⁹⁰

2.1.2.1.2. Kurum İçi İdari Teftiş

İç denetim yollarından biri olan teftiş; önceden yetkilendirilmiş ve idari yapı içerisinde bu işle görevli birimler tarafından yapılan denetimdir. Yönetmelik örgütlenmeyi düzenleyen mevzuat göz önüne alındığında teftiş; bakanlıkların kendi bünyesi içinde bu işle görevlendirilmiş kurulları tarafından idarenin denetlenmesi faaliyeti olarak anlaşılmaktadır. Teftiş, belirli zaman aralıklarında veya isteğe bağlı

⁸⁷ Mustafa Demirel, Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya, 2003, s. 87.

⁸⁸ Avşar, a.g.e., s. 20.

⁸⁹ Sanal, a.g.e., s. 32.

⁹⁰ Eroğlu, a.g.e., s. 287.

olarak yapılır ve kurul şeklinde örgütlenir. Bu yönleri ile de hiyerarşi denetiminden farklıdır.⁹¹

Türkiye'nin merkezi idare yapılanmasında, teftiş ve denetim hizmetlerinin; başbakanlık, bakanlıklar ve diğer merkezi ve yerel yönetimler bünyesinde yer aldığı görülmektedir. Türkiye'de idarenin denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik kurumu kullanılmaktadır.⁹²

Teftişte, denetimi yapanlar, idari yapının kendi içerisinde bulunan görevlileridir ve önceden yetkilendirilmişlerdir.⁹³ 1984 tarihli, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun uyarınca tüm bakanlık teşkilatlarında zorunlu olarak teftiş kurulu başkanlıkları kurulmuştur. İdari teftişte, hiyerarşik denetimden farklı olarak, idarenin denetiminin yanında mali denetim ve personel işlerinin denetimi de yapılmaktadır.⁹⁴

2.1.2.2. Dış Denetim

Dış denetim; denetlenen kurumun, başka bir kurum tarafından hesaplar, mali tablolar ve işlemler açısından mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu hakkında denetlenmesidir. Denetlenen ve denetleyen kurumlar kamu kurumu olabileceği gibi özel kurumlar da olabilir.⁹⁵

Dış denetim iki farklı yöntem ile gerçekleştirilir. Bunlardan birincisi idari vesayet denetimi diğeri ise Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan ve özel denetim olarak nitelendirilen denetim yöntemidir.

2.1.2.2.1. İdari Vesayet Denetimi

Ülkemizde yönetim, merkezi yönetim ve yerinden yönetim (yerel yerinden yönetim; belediye, İl Özel İdaresi, köyler ve hizmet yerinden yönetim; üniversiteler

⁹¹ Akıncı, a.g.e., s. 79.

⁹² Serdar Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 2005, s. 26.

⁹³ Amcaoğlu, a.g.t., s. 20.

⁹⁴ Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s. 33.

⁹⁵ Recep Sanal, "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:80, Sayı:459, Haziran, 2008, s. 111.

ve kamu iktisadi teşebbüsleri vb.) olarak ikiye ayrılmıştır. Yerinden yönetim organları, ifa ettikleri hizmetleri yaparken, devletin bütünlüğünü bozmaması, kamu hizmetlerinin yurt düzeyine yayılması ve bu hizmetlerin yürütülmesinde devletin genel yönetim politikasının dışına çıkılmaması gerekmektedir.⁹⁶

Kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı gözetilerek yerel yönetimlerin, kanunların çizdiği sınırlar içerisinde, diğer farklı kuruluşlarca denetlemesine vesayet denetimi denir. “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*”⁹⁷ şeklinde düzenlenen Anayasa hükmü ile de vesayet denetiminin amacı ve usulü güvence altına alınmıştır. Yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet denetimi, merkezi yönetim kuruluşları tarafından yapılır.⁹⁸ Merkezi yönetim kuruluşlarına örnek olarak mülki idare amirinin görevde bulunduğu il ve ilçe kurulları, İçişleri Bakanlığı, ilgili bakanlıklar, Danıştay ve Sayıştay verilebilir.⁹⁹

Yerinden yönetim kuruluşlarının niteliği gereği, merkezi yönetimden özerk olmalarından dolayı, bağımsızca icrai nitelikte kararlar alabilme yetkisi bulunduğu için, merkezle yerinden yönetim idareleri arasında hiyerarşik bir bağ kurulmasına ve hiyerarşi denetiminin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uygulanmasına engel olmaktadır.¹⁰⁰

İdari vesayet denetiminin sınırını, hiyerarşi denetiminden farklı olarak Kanun çizer ve bu nedenle kanunla sınırlıdır. Merkez teşkilatı, bu yetkisini kanunu aşacak şekilde kullanamaz.¹⁰¹ Yine hiyerarşi denetiminden farklı olarak, vesayet denetiminde, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisi yoktur. Vesayet makamı yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçecek şekilde onun adına işlem

⁹⁶ Aşar, a.g.e., s. 20.

⁹⁷ T.C. Anayasası, 127/5. maddesi.

⁹⁸ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 317.

⁹⁹ Tahir Aktan, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No: 9, Sayı: 3, 1976, s. 4.

¹⁰⁰ Menekşe Bozoğlu, Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008, s. 20.

¹⁰¹ Özge Yücel, “İdari (Yönetmel) Vesayet”, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_507.htm (Erişim 08.01.2016).

yapamaz.¹⁰² Ancak yerinden yönetimin işlemlerini, onayabilir, bozabilir, uygulanmasını geciktirebilir. Yine organların ve görevlilerin seçimi, atamaları, görevlerine son verilmesi gibi hususlarda da vesayet makamının yetkisi bulunmamaktadır.¹⁰³

2.1.2.2.2. Özel Denetim

Özel denetim; Danıştay (Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları ile kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşünce bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek¹⁰⁴), Sayıştay (merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.¹⁰⁵), Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi) ve Devlet Denetleme Kurulu (Çalışmamızın üçüncü bölümünde yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu'na Benzer Yapılar kısmında daha ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.) gibi, denetleme göreviyle kurulmuş özel denetim kurumlarınca yapılan denetimdir. Özel denetim ile idari işleyişin hukuksallığı denetlenmektedir. Kendine özgü usul ve şekil şartlarına sahip olduğu ve mevzuatın öngördüğü özel kurumsal ve yöntemsel yolla denetim söz konusu olduğundan dolayı özel denetim denilmektedir.¹⁰⁶

2.1.3. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu; toplumda var olan çoğunluk ve azınlık görüşlerin, kamuyu ilgilendiren bir olay veya sorun karşısında ortaya koydukları tavidir.¹⁰⁷

¹⁰² Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitapevi, Bursa, 2000, s. 299.

¹⁰³ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar, Turhan Kitapevi, 2. Baskı, Ankara, 2001, s. 735-736.

¹⁰⁴ T.C. Anayasası 155. maddesi.

¹⁰⁵ T.C. Anayasası 160. maddesi.

¹⁰⁶ Akıncı, a.g.e., s. 87.

¹⁰⁷ Duygu Sezer, Kamuoyu ve Dış Politika, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1972, s. 5.

Kamuoyu denetimi de; idarenin faaliyetlerinin halk tarafından kontrol edilmesi suretiyle tespit edilen, haksız eylem ve işlemlere halkın tepki göstermesini ifade eder. Kamuoyu denetiminin, her ne kadar idareyi zorlayıcı yönü olmasa da iletişim imkânlarının hızlandığı ve kolaylaştığı günümüzde, ortaya çıkardığı duyarlılık sayesinde giderek etkili hale gelmektedir.¹⁰⁸

Gelişmiş ve demokrat toplumlarda, bireylerin sorgulama fiilini sıkça kullanmasından dolayı, siyasal sistemler ve siyasal iktidarlar, bir karar almadan önce, alacağı kararlardan ve yapacağı işlemlerden, idare edilenler ile sivil toplum örgütlerinin görüşünü alarak, onları da karar alma mekanizmasına ortak etme yolunu seçmektedirler.¹⁰⁹

Bireylerin görüş ve isteklerini dikkate alarak idarelerin hareket etmesi, egemenlik yetkisinin kaynağına inmesi demektir. Kamuoyu denetimi, idari işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlamada duyarlılık ve farkındalık oluşturmada önemli bir işleve sahiptir. Ortaya çıkardığı enerji ve tepkiler ile siyasal iktidara egemenliğin halkta olduğunu hatırlatır. İdari işlemler ve kararlar büyük ölçüde tek yanlılık ve gizlilik esasına tabidir. Kararlardan etkilenen bireylerin bir araya gelerek kamuoyu oluşturmaları, yanlış buldukları bir uygulamanın düzeltilmesi için görüş bildirmeleri ve bu yönde demokratik tepkilerini göstermeleri yönetimin etkili bir biçimde denetlenmesini sağlar.¹¹⁰

Kamuoyu denetiminin etkin ve aktif şekilde kullanılması, toplumların bulunduğu siyasal sistemle doğrudan ilgilidir. İfade özgürlüğünün bulunduğu demokratik ülkelerdeki en etkili denetim araçlarından bir tanesidir kamuoyu denetimi. Otoriter rejimlerde ise tam aksine halkın yararına değil, sanal gündemler oluşturularak, iktidarın etrafında halkı bütünleştirmek için kullanılır.¹¹¹

¹⁰⁸ Avşar, a.g.e., s. 28.

¹⁰⁹ Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s. 54.

¹¹⁰ Akıncı, a.g.e., s. 69.

¹¹¹ Cengiz Anık, “Siyasi Rejimler ve Kamuoyu”, *Selçuk İletişim Dergisi*, Cilt:1, Sayı 1, 1999, s. 82.

2.1.4. Ombudsman Denetimi

İdarenin hukuka uygunluğunu sağlamada, diğer denetim yollarının yanında, modern bir kurum olan ve adına Ombudsman denilen, dilimize de kamu denetçisi olarak çevrilen bir kuruma da yer verilmektedir.¹¹²

Kamu yönetimini denetleyen ve bağımsız olan Ombudsmanlık Kurumu, idarelerin hukukun dışına çıkan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanarak keyfiliğe yol açacak şekilde kullanılması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına kontrol ve ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir.¹¹³

Ombudsmanın temel işlevi denetlemektir. Bireyler, bürokrasinin veya yetkinin kötüye kullanımının kurbanı olabilirler, iyi bir yönetimden beklenen kalite standartlarının tutturulamaması, Ombudsmanı harekete geçirir. İdari makamların yapmış olduğu işte taraf tutma, ihmal, bilgisizlik, kötü niyet, keyfilik, gecikme kokuları geliyorsa araştırma ve inceleme süreci işlemeye başlar. Bu kendiliğinden olabileceği gibi, bir yakınma üzerine de olabilir.¹¹⁴

Ombudsmanlık Kurumu, ilk ortaya çıktığı İsveç'te uzun yıllar başarılı bir şekilde denetim vazifesini yapmasına ve sonuçları itibariyle de idarenin denetlenmesinde etkili olduğu görülmesine rağmen, diğer ülkelerin dikkatini çok fazla çekmemiştir. Ta ki, II. Dünya Savaşı sonrasında devletin üstlendiği işlevlerin çoğalması, halkın eğitilmesi, yönetime katılmanın artması ve insan haklarının korunması konusunda oluşan ilgi ve İsveç'teki başarılı uygulamaların dikkat çekmesi sonucunda Ombudsmanlığa olan ilgi artmış ve 1950-1960 arasında İskandinav ülkelerinde daha sonra da tüm dünyada yayılmıştır.¹¹⁵

Ombudsmanlık Kurumu hakkında ilerleyen bölümlerde daha detaylı bir şekilde bilgi verileceğinden, şimdilik kısa bir tanımı yapılmış ve diğer denetim yollarına geçilmiştir.

¹¹² Ergun, Polatoğlu, a.g.e., s. 330.

¹¹³ Akıncı, a.g.e., s. 265.

¹¹⁴ Akıncı, a.g.e., s. 286-287.

¹¹⁵ 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. 520.

2.2. Yargı Yolu İle Denetim

Hukuk devleti; ülkesinde yaşayan kişilere hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik sağlayan, sadece yönetilenlerin değil yönetenlerin de hukukla bağlı oldukları devlettir. Bu yürütme organının ve idarenin hukuka uygun hareket etmek zorunda olmasını, işlem ve eylemlerinde keyfiyetten sakınmasını ifade eder. İdarenin yargısal denetimi, devletin koymuş olduğu kurallara ve kurmuş olduğu hukuk düzenine uygun davranmasını sağlayacak yani hukuk devletini gerçekleştirecek temel mekanizmalardan biridir.¹¹⁶

Yargı yolu denetimi, idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemenin en ideal yoludur. Yargı denetimi, diğer denetim yollarına nazaran bağımsızlık ilkesini tam olarak içselleştirmiş bir kurumdur ve bu bağımsızlığın verdiği güç ile de idare ile vatandaş arasında denetimini gerçekleştirmektedir. Yargı denetimi sayesinde, idareler faaliyetlerini gerçekleştirirken hukuk ilkelerinden ayrılamaz ve bireylerin hak ve menfaatleri koruma altına alınmış olur. Yargı denetimi sonucunda verilen kararların, diğer denetim yollarından farklı olarak, kesin hüküm niteliğinde olması, bu yolla hakkını arayan bireye güven vermektedir.¹¹⁷

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan denetim türlerinin en etkili olanı yargı yolu ile yapılan denetimdir. Bu gücünü, hukuk devletinden almakta olup, yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutmaya yarar.¹¹⁸

Yargı denetimi yolu ile idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı zarara uğrayan veya bir menfaati ihlal edilen kişi, yetkili yargı merciine başvurarak işlemin geri alınmasını, mağduriyetinin giderilmesini ve zararının karşılanmasını talep edebilir. Talep sonucunda, idarenin işlemi iptal edilebileceği gibi zarara uğrayan vatandaşın zararının karşılanması kararı da verilebilir.¹¹⁹

Yargı denetiminin bu kadar etkili ve önemli olmasına karşın, iş yükü nedeniyle yargının geç işlemesi, denetimin kapsamının sınırlı olması, yargı denetimine başvuru yapmanın şekil ve şartlara bağlı olması nedeniyle bir danışmanın

¹¹⁶ Onur Karahanoğulları, Türkiye’de İdari Yargı Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 15.

¹¹⁷ Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s. 39.

¹¹⁸ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 377.

¹¹⁹ Ali Kaya, “Türkiye’deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir mi?”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 6, 1995, s. 390.

yokluğunda başvuru yapmanın zor olması ve başvuru sırasında ücret alınması gibi olumsuzluklar da yargı denetiminin aksayan yönlerini ifade etmektedir.¹²⁰

Yargı denetimi, idarelerin organlarının gerçekleştirdikleri işlemlerinden kaynaklanan mağduriyet sonucu, yönetilenlerin bu durumu yargı organına bildirmesi sonucu yapılmaktadır. Yargı denetiminin de iki türü bulunmaktadır.¹²¹

Birincisi “Yargı Birliği” sistemi (Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan), ikincisi ise “Yargı Ayrılığı” sistemidir (Fransa, İtalya İspanya, Yunanistan ve Türkiye gibi Kara Avrupa’sı ülkelerinde uygulanan).¹²² Denetimi yapan mahkemelerin teşkilatlanması, yargı birliği sisteminde “Adalet Mahkemeleri”, yargı ayrılığı sisteminde ise “İdare Mahkemeleri¹²³” şeklindedir.¹²⁴

2.2.1. Yargı Birliği Sistemi

İdare ile bireyin eşit tutularak aynı hukuk kurallarının uygulandığı ve aynı mahkemelerde hakların arandığı yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Başta İngiltere ve ABD’de olmak üzere birçok Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan bu sistemde, bireylerle idare arasındaki davalara adalet mahkemelerinde bakılmaktadır.¹²⁵

Yargı birliği sisteminde, denetim sırasında sadece hukuku kullanması ve denetimi yapanların idari tecrübesinin bulunmaması nedeniyle, günümüzde gittikçe çoğalan ve genişleyen kamu hizmetlerinin ve bunu ifade eden teşkilatın denetimini gereği gibi sağlayamadığı dillendirilmektedir. Bundandır ki yargı birliğini savunan Anglo-Amerikan ülkelerinde çeşitli alanlarda yargısal görevler yapan bir takım ihtisas mahkemeleri kurulmuştur. Örneğin İngiltere’de adliye mahkemelerinin yanında ve bunların dışında olmak üzere, idareyi elliye yakın ayrı faaliyet alanında

¹²⁰ Melikşah Yasin, İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 22.

¹²¹ Kaya, a.g.m., s. 390-391.

¹²² Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s. 40.

¹²³ Başta Fransa olmak üzere tüm Kara Avrupası ve Türkiye’de de vatandaş ile idare arasındaki meydana gelen anlaşmazlıklara “adli yargı” yerine “idari yargı” bakmaktadır. İdari yargı idarenin eylemlerinin hukuk ilkeleri çerçevesinde gerçekleşip gerçekleşmediği denetleyen ve adli yargıdan farklı olan bir yargı türüdür. Mutta, a.g.e., s. 41.

¹²⁴ Kaya, a.g.m., s. 391.

¹²⁵ Gözübüyük, Tan, a.g.e., s. 13.

denetleyen ihtisas mahkemeleri kurulmuştur.¹²⁶ Ancak bu mahkemelere bakıp da ikili bir yargı sistemi vardır diyemeyiz, çünkü bu mahkemelerin verdiği kararlar, yine yargı birliği içerisindeki üst mahkemelerce denetlenmektedir. Ama bu mahkemeleri, idari yargıya geçiş çalışmaları olarak değerlendirebiliriz.¹²⁷

2.2.2. İdari Yargı Sistemi

İdari yargı sisteminde, bireylerle idare arasındaki uyuşmazlıklardan kaynaklanan davalara idari yargı organı bakmaktadır. İdari yargı sistemi; kamu hizmetlerinin görülmesinden doğan uyuşmazlıkların yapılarındaki özellikler, bunlara uygulanacak kuralların hukuki ve teknik nitelik taşıması, özel hukuk ile idare hukuku arasında bünye, esas ve prensip farkının olması, idari işlemlerin idare hukuku dalında uzmanlaşmış ve kamu hukuku alanında bilgili ve tecrübeli hakimlerce değerlendirilebileceği görüşüne dayanmaktadır. İdari yargı sistemi, Kıta Avrupa'sı ülkelerinde özellikle Fransa, Belçika, Almanya ve Türkiye'de uygulanmaktadır. Türkiye'de İl ve İlçe İdare Kurulları, Danıştay, İdare ve Vergi Mahkemeleri, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu gibi organlar yönetsel yargı kapsamına giren görevler yapmaktadır.

İdari yargı sisteminin kapsamı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde sadece idarenin az veya çok sorumluluğu ile yetinilirken, bazı ülkelerde ise hakim kanunlara aykırı işlemi bozma yetkisine de sahiptir. “Hükümet Tasarrufu” sayılan bazı işlemler ise yargı denetiminden ayrı tutulmuştur.¹²⁸

Ülkemizde de bu sistem uygulanmakta olup, idarenin yargısal denetimi; Danıştay, Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemeleri aracılığıyla yerine getirilmektedir.

¹²⁶ Vakur Versan, Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat, Der Yayınları, İstanbul, 1986, 9. Basım, s. 106-112.

¹²⁷ Gözübüyük, Tan, a.g.e., s. 14.

¹²⁸ Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s. 53.

3. KAMU YÖNETİMİNİN YARGI DIŞI DENETİM YOLLARINDAN BİRİ OLARAK OMBUDSMAN DENETİMİ

3.1. Ombudsmanlık Kurumu'na İlişkin Genel Bilgiler

Günümüzde, devletler müdahaleci yapılarından sıyrılarak temel görevleri (güvenlik, sağlık, eğitim, uluslararası ilişkiler ve adalet hizmetleri vb.) haricindeki konularda kendilerini kenara çekerek sosyal devlet anlayışının ortaya çıkmasına zemin hazırlamışlardır. Sosyal devlet, sadece temel görevlerini değil aynı zamanda vatandaşlarının sosyal ihtiyaçlarını ve yaşamsal gereksinimlerinin yerine getirmekle yükümlü olan devlettir. Devlet bu görevini kamu idareleri ve kamu personeli vasıtası ile yapmaktadır. Devlet, her ne kadar vatandaşına karşı hassasiyet içerisinde olsa da kamu personelinin ve idarelerinin, kamu hizmetini ifa ederken vatandaşla karşı aynı hassasiyeti göstermemesi olasılıklar dâhilinde olmakla birlikte devletin bunun önüne geçebilmesi ve vatandaşın hakkını koruyabilmesi için güçlü bir denetim sistemine ihtiyacı bulunmaktadır.¹²⁹

İşte tam bu noktada, Ombudsman Kurumu, kamu yönetimini denetleyerek, vatandaşların idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylemleri karşısında korunmasını ve kamu yönetiminin sorunlarını ortaya çıkartmayı amaçlayan denetim yöntemlerinden bir tanesi olarak ortaya çıkmaktadır. Vatandaşlardan gelen, genellikle şikayet içerikli başvurular tarafsız bir şekilde Ombudsman tarafından incelenir. Bu inceleme sayesinde kamu yönetiminde etkin bir denetim sağlanmış ve idarenin de aksayan yönleri ortaya çıkmış olur. İnceleme sonucunda ulaşılan bilgiler bir rapor halinde parlamentoya sunulur. Köken itibari ile İsveç'e dayanan kurum günümüzde tüm dünyada uygulanmaktadır.¹³⁰

¹²⁹ Ethem Kadri Pektaş, "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 2010, s. 5.

¹³⁰ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi Düşünceler/ Yapılar/ Fonksiyonlar/ Politikalar*, 4. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 342-343.

3.1.1. Ombudsman Kavramının Tanımı

Elçi, vekil, temsilci anlamına gelen “Ombud” kelimesinin kökeni İsveççedir. Kral ile halk arasında elçi, haberleşmeyi sağlayan kimseyi ifade etmektedir. Kurum olarak ise “Ombudsman” terimi, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir. Ombudsmanlık kurumu, her ülkenin kendi yasal ve anayasal düzenlemeleri uyarınca düzenlenmekte ve uygulanmaktadır. Bu nedenle de Ombudsman kavramının evrensel tanımı yoktur ancak birbirine yakın birçok tanımı vardır.¹³¹

Adaletin, bürokratik kuruluşlar aracılığı ile tam olarak işlediği duygusunu halka hissettiren, kamu hizmeti sırasında, bu hizmeti verenlerin hukuk ve insani kuralların dışına çıkmamasının güvencesi, aksi durumda bu işin takipçisi olan bir kurumu ya da özel bir görevliyi ifade eder ombudsman.¹³²

Düğün’e göre de ombudsman, idarenin işlem ve eylemlerinin muhatabı olan vatandaşların, idarelere karşı yaşadıkları sorunlarda, bu sorunların çözülüp bir sonucu bağlanmasında onlara yardımcı olan, sorunun çıktığı kuruma çözüm için tavsiyelerde bulunan ve idare ile vatandaş arasında bağımsız bir arabulucu rolü üstlenen, çoğunlukla parlamento tarafından seçilen yüksek düzeyli görevliye verilen addır.¹³³

Ombudsman, kamu kurumları karşısında bireylerin haklarını savunan, “gözü kulağı halkın üzerinde olan” bir devlet memuru, bir kamu hakemi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir arabulucudur.¹³⁴

Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi, dünyadaki uygulamalardan yola çıkarak, Ombudsman; “*Anayasa, Yasama Organı veya Parlamento tarafından temin edilen; başında Yasama Organı veya Parlamentaoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu; hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların*

¹³¹ Cengiz Akın, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 427, Haziran 2000, s. 93.

¹³² Viktor J. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (çev: Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, Aralık 1986, s. 37.

¹³³ Ümit Düğün, Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, s. 18.

¹³⁴ Kemal Özden, Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Marmara Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 2005, s. 9.

şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen; araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.”¹³⁵ demıştır.

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere her ülkenin farklı sosyal ve hukuki yapısı içerisinde yer alan Ombudsman Kurumunun birbirine çok yakın tanımları vardır. Ombudsman Kurumu’nun ilgilenmiş olduğu konular görev aldığı ülkelerin farklı sosyal ve hukuki yapılarının yanında toplumun ihtiyaçları doğrultusunda da değişiklik gösterebilmektedir. Ancak tüm farklılıklara rağmen, Ombudsman Kurumunun temel üç özelliği vardır.¹³⁶

Birincisi; Ombudsman Kurumunun görev alanı sadece, idarenin eylemleri ve işlemleri yani idari faaliyetlerdir. Ombudsman kurumu bireyler arasındaki anlaşmazlıklarla, yasamayı ve yargıyı ilgilendiren konularla ilgilenmemektedir.¹³⁷

İkincisi; Ombudsmanın, yürütme ve idareden bağımsız bir şekilde faaliyetlerini gerçekleştirmesidir. Bağımsızlık, Ombudsmanı, vesayet denetimi ve hiyerarşik denetimden ayıran en önemli özelliktir.¹³⁸

Üçüncü özelliği ise Ombudsmanın verdiği kararlarda kendini gösterir. Ombudsman, yargı kararları gibi kesin ve bağlayıcı kararlar veremez. Bu özelliğinden dolayı olsa gerektir ki yargı sisteminde Ombudsmana yer yoktur. Bu üç özelliği harmanlarsak, Ombudsman; idarenin eylem, işlem ve faaliyetlerini denetleyen, fakat kesin ve bağlayıcı hüküm içeren karar alma yetkisi olmayan bağımsız bir devlet organıdır.¹³⁹

3.1.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkış Süreci

İnsanla başlayan özgürlük ve özgür olma düşüncesi çeşitli aşamalardan geçmiştir. Kimi zaman bu düşünce uğruna birçok fedakârlıklara katlanılmıştır. Hak ve özgürlükler adına elde edilen kazanımların korunması için toplumlar birçok yola (direkt, esnek, hızlı ve maliyetsiz kurumlar vb.) başvurmuştur. Bu yollardan bir tanesi olan Ombudsman Kurumunun temelleri de ilk defa İsveç’te atılmıştır.¹⁴⁰

¹³⁵ TÜSİAD, Ombudsman Kurumu İncelemesi, İstanbul, 1997, s. 3.

¹³⁶ Tufan Erhürman, “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 3, 1998, s. 88-89.

¹³⁷ Erhürman, a.g.m., s. 88-89.

¹³⁸ Erhürman, a.g.m., s. 88-89.

¹³⁹ Erhürman, a.g.m., s. 88-89.

¹⁴⁰ Pickl, a.g.m., s. 39.

19. yüzyılda, devlet mekanizması hızla büyümüş ve her alanda (toplumsal, kültürel, siyasal ve ekonomik alanda) etkisi hissedilir şekilde görülmeye başlamıştır. Her yerde olan devletin, hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için de büyüyen bir kamu görevlileri ordusuna geçmesi sonucunu doğurmuş ve halkın taleplerinin karşısında bürokrasi adı verilen dolaylı bir duvar oluşturulmuştur.¹⁴¹

1709 yılında İsveç ile Ruslar arasında yapılan Paltova Meydan Savaşı'nda yenilen İsveç Kralı XII. Charles, Osmanlı Devleti'ne sığınmış ve beş yıla yakın bir süre kalmış, kaldığı zaman süresinde de devlet ve sosyal hayatı tanımaya çalışmıştır.¹⁴² O dönemde, Kadilkuzat adı verilen Türk Başyargıcı, sultan dahil memurlar ile halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini İslam Hukukuna göre denetleme görevi ifa etmektedir ve halk “Yakınma Üzerine Yargılama Hakkı”nı kullanarak bu organı harekete geçirmektedir.¹⁴³ Bu kuruma ve işleyişine şahit olan Kral XII. Charles'ın ülkesinde buna benzer bir kurum olan Ombudsman Kurumunu hayata geçirmesine bakarak denilebilir ki Ombudsman Kurumu İslam'dan etkilenmiştir.¹⁴⁴

Bunu destekler şekilde, Paris Yerel Yönetim Ombudsmanının yıllık raporunda “*Kurum her ne kadar 18. yy başında İsveç'te ortaya çıkmışsa da, İsveç Kralı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nda görüp kendi ülkesine uyarladığı bir kurumdur*” denmektedir.¹⁴⁵

Ombudsman Kurumunun, Osmanlıdan da daha eskiye dayandığını iddia eden görüş, 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki “Censors” kurumuna, Roma'daki “halk tribünlerine”, Çin'de Han Hanedanlığı sırasında var olan “Control Yuan” sistemine benzeyen köklü bir kurumdur demektedirler. Bazı kaynaklar ise Hz. Muhammed'in vefatından sonra ikinci halife olan Hz. Ömer'in bütün vatandaşların başvurabileceği, şikâyetlerini bildirebileceği, idari denetim kurumu olarak kurduğu Muhtesib kurumuna dayandırmaktadır.¹⁴⁶

¹⁴¹ Pickl, a.g.m., s. 38.

¹⁴² Yıldırım Uluer, Ombudsman(Kamu Denetçisi),Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Üçüncü Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 1990, s. 1022.

¹⁴³ Pickl, a.g.m., s. 39.

¹⁴⁴ Pickl, a.g.m., s. 39.

¹⁴⁵ Kemal Özden, Ertuğrul Gündoğan, “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 62, 2000, s. 50.

¹⁴⁶ Avşar, a.g.e., s. 35.

Genel kabul edilen görüş, Ombudsmanlık Kurumunun; XII. Charles'ın, savaş sonrasında kendi yokluğunda Stockholm'deki yöneticilerin ve yargıçların hukuk dışına çıkmasına engel olacak, uzaktaki kralın gözü kulağı olacak bir bireyi Högste (Ombudsman) sıfatıyla görevlendirmesi sonucu doğmuştur. Bu kişinin görev yaptığı makama daha sonra “Kralın Adalet Bakanlığı Bürosu (Adalet Şansölyesi)” adı verilmiştir.¹⁴⁷

Kurulduğunda “Högste Ombudsmanen” adıyla anılan kurum, 1719'da “Justutiekansler-JK” adını almış, 1766' ya kadar Kral'da olan ombudsman atama yetkisi de bu tarihten sonra temsil organı Riksdag'a geçmiştir. 1809'da ise anayasal bir kurum olarak İsveç Meclisi adına hareket eden “Justitieombudsmannen-JO” kurumuna yer verilmiş zamanla da İsveç hukuk sisteminin temel kurumlarından birisi haline gelmiştir.¹⁴⁸

Bu dönemde; merkezi ve mahalli idarelere, mahkemelere hatta askeri idareye kadar denetleme yetkisi bulunan Ombudsman, parlamento tarafından atanmakta ve ona karşı sorumlu bulunmaktadır.¹⁴⁹

Ombudsman Kurumunun rağbet görmesi 1950'li ve 60'lı yıllara denk gelmektedir. İsveç'teki “Yargısal Ombudsman” ve Finlandiya'daki Ombudsman Bürosu dışında 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar hiçbir ülkede kurumsal ve yasal anlamda Ombudsmanlık Kurumu yoktur. İskandinav ülkelerinde hızla yayılan kurum 1952'de Norveç, 1955'te Danimarka'da uygulanmaya başlamıştır. Daha büyük yayılma ise, 1962 yılında Yeni Zelanda'da Ombudsmanlık kurumunun kurulması ile olmuştur, bunda dil faktörü (İngilizce) önemli rol oynamış ve daha sonra da İngiltere'de (İdare için Parlamento Komiseri “*The Parliamentary Commissioner for Administration*”) kurulmuştur.¹⁵⁰

1973 yılında “Mediator (Arabulucu)” adıyla Fransa'da kurulan ombudsman kurumu tamamen Fransa'ya özgü koşulların ortaya çıkardığı, otoriter idari yapıyı yumuşatmak ve yönetimle vatandaşlar arasındaki ilişkileri iyileştirmek gereğinin duyulması sonucu kurulan bir müessese olup diğerlerinden farklıdır. Çünkü

¹⁴⁷ Düğen, a.g.t., s. 19.

¹⁴⁸ Necdet Atabek, Okur Temsilciliği, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1660, Eskişehir, 2005, s. 61.

¹⁴⁹ Muammer Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, S. 18-19, 1975, s. 195.

¹⁵⁰ Seriya Sezen, “Ombudsman; Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:34, Sayı:4, Ankara, 2001, s. 73.

Fransa’da idare ile birey arasındaki uyuşmazlıkları idari yargı çözmekte ayrıca bir müesseseye gerek görülmemekte idi. Bu nedenle de idari yargının doğduğu yer olan Fransa’da en iyi Ombudsman Danıştay’dır görüşü hakimdir.¹⁵¹

Günümüzde çok fazla sayıda ülkede (1952 Norveç, 1955 Danimarka, 1956 Almanya, 1962 Yeni Zelanda, 1966 Tanzanya, 1967 İngiltere, 1969 Kuzey İrlanda, 1970 Kanada, 1971 İsrail, 1972 Pakistan, Avustralya, 1973 Fransa, Hindistan, Zambiya, 1975 Papua Yeni Gine, 1976 Portekiz, Trinidad Tobago, 1977 Avusturya, 1978 Tanzanya, Porto Riko, 1979 Kolombiya, 1980 İrlanda, 1981 Hollanda, İspanya, 1987 Guatemala, 1988 Polonya, 1990 Nepal, 1993 Peru, Belçika, 1995 Botswana, 1998 Ukrayna, Yunanistan, 1999 Çek Cumhuriyeti, 2000 Kosova, 2002 Azerbaycan, Kazakistan, 2003 Ermenistan, 2004 Bermuda, 2005 Sırbistan, 2009 Tacikistan, 2010 Uruguay, 2012 Bahreyn, Türkiye) Ombudsmanlık Kurumu uygulanmaktadır. İnsan haklarının korunması ve hukuk devletinin geliştirilmesi açısından ombudsmanlık kurumunun, ne kadar önemli bir kurum olduğunu ve kamu yönetiminin her seviyesinde önemli bir rolü bulunduğunu vurgulayan Avrupa Birliği’nin 41.maddesinde de “iyi yönetim hakkı” temel bir hak olarak kabul edilmiş ve bu hakkın gerçekleştirilmesinde Ombudsman temel şartlardan birisi olarak sayılmıştır.¹⁵² Hatta, 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşmasıyla ortaklık yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak, ülkelerin vatandaşları arasında tamamen bir özgürlük havası oluşturarak, üye ülkelerin vatandaşlarının devlet kurumlarına olan güvenini arttırmak ve vatandaşlar ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi amaçlayan Avrupa Ombudsmanı (The European Ombudsman, EO) kurulmuştur.¹⁵³

Özet olarak, klasik denetim yollarının yetersizliği ile çağdaş devletin görev alanının genişlemesi ve karmaşılaşan yapısının Ombudsmana duyulan ihtiyacın temel sebepleri olduğunu söyleyebiliriz.

¹⁵¹ Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s. 55.

¹⁵² Ramazan Şahin, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 444, 2004, s. 2.

¹⁵³ Özden, a.g.t., s. 22.

3.1.3. Temel Özellikleri

Ombudsman Kurumu'nun zaman içerisindeki gelişimi ile uygulandığı ülkelerdeki hukuk devleti ve demokratikleşme yolunda elde edilen kazanımlar sonucunda, halk nezdinde kuruma olan güven artmıştır. Devletlerin büyümesi ve sosyal hayatın gelişmesiyle de kurumun iş yükü artmış, daha iyi ve nitelikli hizmet verebilmek için de kurum ihtisaslaşmaya gitmiştir. Ombudsman Kurumu'nun hızla yayılarak uygulanmasının temelinde onu diğer denetim yollarından ayıran özelliklerinin (bağımsızlık ve tarafsızlık, kolay ulaşılabilirlik, profesyonellik, geniş araştırma ve inceleme yapabilme, kararlarının bağlayıcı olmaması) bulunmasıdır.¹⁵⁴

3.1.3.1. Bağımsızlık

Ombudsman için bağımsızlık, olmazsa olmaz bir unsurdur ve yürütme ile idareden bağımsız olmak demektir.¹⁵⁵

Aynı şekilde Ombudsman siyasi olarak da tarafsız ve bağımsızdır. Vatandaşları bürokrasiye karşı korumayı amaç edinen Ombudsmanın, bunu gerçekleştirebilmesinin yegâne yolu bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabilmektir. Ombudsman kurumunun bağımsızlığı, yasal ve anayasal düzenini kurmuş demokratik hukuk devletleri açısından çok önemlidir.¹⁵⁶

Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı, kendisini göreve getiren otoritenin gücü, göreve getirilme yöntemi, seçilmesi veya atanması, görev süresi ve görevden alınma biçimi gibi unsurlarla doğrudan ilişkilidir. Bağımsızlığını yitiren bir Ombudsman, dolaylı olarak tarafsızlığını yitirecek ve objektif bir denetim yapamayacaktır. İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç gibi ülkelerde parlamento tarafından seçilen ya da atanan Ombudsman, bazı ülkelerde ise parlamento dışında hükümet ya da başka bir organ tarafından atanmaktadır. İngiltere'de "Parlamento

¹⁵⁴ Zekeriya Temizel, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman, IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 1997, s. 39.

¹⁵⁵ Erhürman, a.g.m., s. 91.

¹⁵⁶ Kemal Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 36.

Ombudsman”ı hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanırken, Fransa’da “Mediateur” Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır.¹⁵⁷

Ombudsmanın yargı denetimine benzeyen yanı, yargı denetimini yapan yargı mensupları gibi işlerini yaparken hiçbir makam ya da kişiden emir almamasıdır. Ombudsman, kişi ya da kurumlarca atanarak görev başına gelse de, onu, atayana karşı minnet duygusuna girmeden onlara karşı da bağımsız olmalıdır. Bu bağlamda, Ombudsmanın atanma mekanizması, kendisini atayan makamla ilişkisi ve yaş, mesleki beklenti gibi kişisel özellikleri önem taşımaktadır.¹⁵⁸

Ombudsman kurumunun anayasal ve yasal metinlere dayanması, Ombudsmanın başka bir görevle iştigal etmemesi, atanma şekli, mali olanakları gibi unsurlar bağımsızlığının gerçekleşmesini sağlayacak en önemli düzenlemelerdir.¹⁵⁹

3.1.3.2. Kolay Ulaşılabilirlik

Diğer denetim yollarının aksine Ombudsmanlık sisteminde Ombudsmana masrafsız, çabuk ve kolay bir şekilde ulaşılabilirlik vardır. Diğer denetim yollarının harekete geçirilmesi için maddi veya şekli bir takım şartları yerine getirmek gerekirken Ombudsman sisteminde, ilke olarak idarenin işlem ve eylemleri hakkında vatandaşlardan gelen yazılı veya sözlü şikâyetleri, karmaşık formalite ya da şekil şartı, ücret ve harç olmaksızın inceleme, araştırma veya soruşturma yöntemlerini kullanarak sonuçlandırmaktadır. Öte yandan şikâyet üzerine harekete geçilebileceği gibi kişisel gözlemlerine, yapmış olduğu denetimlere ve kitle iletişim araçları vasıtasıyla haber aldığı bilgi ve belgelere dayanarak da Ombudsman yönetimin işlem ve eylemlerine karşı kendiliğinden inceleme başlatabilmektedir.¹⁶⁰

Ancak, bazı ülkelerde ise doğrudan Ombudsmana başvuru yapılamamaktadır. Başvuru belli bir aracının varlığına bağlanmıştır. Fransa’da Mediateur’e başvurabilmek için bir milletvekilinin veya bir senatörün aracılığına gereksinim varken, İngiltere’de Parlamento Komiserine şikâyetle bulunabilmek için Avam

¹⁵⁷ Ünal, a.g.t., s. 117.

¹⁵⁸ Sezen, a.g.m., s. 81.

¹⁵⁹ Temizel, a.g.e., s. 56.

¹⁶⁰ Ünal, a.g.t., s. 119.

Kamarası üyelerinden herhangi birisine başvuruda bulunmak gerekmektedir. Bu durum kurumun kolay ulaşılabilirliğini zedelemektedir.¹⁶¹

3.1.3.3. Profesyonellik

Ombudsman, yaptığı iş gereği kamu yönetiminin karmaşık ve baskıcı yüzü ile karşı karşıya kalmaktadır. İşini en nitelikli şekilde yapabilmesi, bürokrasiden anlamayı, bazı durumlarda da diplomasi kullanmayı gerektirmektedir. Bunun için de, mesleki kariyerinde yükselmiş, iyi yetişmiş, bilgili, deneyimli, karakter olarak olgunlaşmış hakimler, profesörler, avukatlar ve üst düzey yöneticiler Ombudsman olarak atanmaktadırlar.¹⁶²

3.1.3.4. Geniş Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisi

Ombudsmanlar, verimli çalışabilmek ve doğru bilgilere ulaşabilmek için geniş yetkilerle donatılmaktadır. Ombudsmanlar, resen veya talep üzerine araştırma, inceleme veya denetleme yapabilmektedir. Kamu yönetiminin yürütmekle görevli olduğu hizmetleri iyi yapmaması, anayasalarda veya yasalarda yer alan temel hak ve özgürlükleri kullanma imkânlarının ortadan kaldırılması veya kötüye kullanılması, kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullandıkları konusunda belirtilerin ortaya çıkması durumları, Ombudsmanı harekete geçirmede yeterli olabilmektedir.¹⁶³

Ombudsmanın, geniş yetkiler kullanarak yaptığı denetim sonucunda ortaya çıkan sonuç; eleştiri, yönetimi daha önceki kararlarını yeniden gözden geçirerek kaldırma ya da değiştirmeye ikna, olayları kamuoyuna açıklayarak halkın demokratik denetimini sağlamaktan ibarettir. Doğru ve objektif sonuca ulaşabilmek için Ombudsmanın her türlü dosyaya ulaşabilme, yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme hakları bulunmaktadır.¹⁶⁴

Örneğin İngiltere’de Parlamento Komiseri, delil toplama konusunda birçok noktada mahkemeler ile aynı haklara sahiptir. Parlamento Komiseri incelediği konu

¹⁶¹ Ünal, a.g.t., s. 83.

¹⁶² Akıncı, a.g.e., s. 301.

¹⁶³ Akıncı, a.g.e., s. 302.

¹⁶⁴ H. Galip Küçüközyiğit, "Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, C. 2, No: 5, 2006, s. 97.

hakkında bilgisi olan veya bilgi verebilecek durumda olan Bakan dâhil herhangi bir devlet görevlisini sorguya çekebilir. Aynı şekilde Parlamento Komiseri, gerekli belgelerin hazırlanması konusuyla şahitlerin soruşturmada hazır bulunmaları ve dinlenmeleri (yurtdışındaki şahitlerin dinlenmesi ve yemin edilmesi dâhil) hususunda mahkemelerin sahip oldukları yetkilerin aynına sahiptirler.¹⁶⁵

3.1.3.5. Kararlarının Bağlayıcı Olmayışı

Ombudsmanın, araştırma ve bilgi toplama konusundaki yetkisi her ne kadar yargı mercilerinininki kadar geniş olsa da yargı merciinden farklı olarak 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 değildir.¹⁶⁶

Ombudsman denetimi sonucunda; denetim yaptığı kuruma, denetim konusu olay ile ilgili kararların gözden geçirilmesini isteyebilir, tavsiye niteliğinde kararlar alabilir, dava açabilir, açılan davaya müdahil olabilir, ilgiliyi özür dilemeye davet edebilir, gereğinde vereceği özel raporlarla kamuoyunun dikkatini çekebilir ve bazı konuları parlamentonun dikkatine sunabilir.¹⁶⁷

Ombudsmanın almış olduğu kararların yönetim açısından bağlayıcı olmaması, Ombudsman denetiminin eksikliği gibi eleştirilse de, bu kararların yönetim üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmemektedir. Kamuoyu oluşturmada etkili olan Ombudsman, araştırma, inceleme, soruşturma ve denetimleri sonucunda ulaşmış olduğu bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklayarak görevini gereği gibi yapmayan yönetimi ve onun personelini kamuoyu baskısı altında bırakabilmektedir. Bu baskı sonucu oluşan manevi ve psikolojik etki nedeniyle kamu personeli, görevlerinde daha dikkatli ve titiz davranmak zorunda kalabilmektedir. Ortaya çıkan bu manevi baskı, bazen maddi yaptırımlardan daha etkili olabilmekte, yönetimi ve

¹⁶⁵ Süleyman Arslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19 Sayı 1, 1986, s. 170.

¹⁶⁶ Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49, Sayı: 1-4, 2000, s. 159.

¹⁶⁷ H. Tahsin Fendoğlu, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 97.

kamu personelini daha kaliteli hizmet sunmaya ve hakkaniyete uygun davranmaya sevk edebilmektedir.¹⁶⁸

3.1.4. Görev ve Yetkileri

Her ülkede görev ve yetkileri farklılık gösteren Ombudsmanın en geniş yetkilerle donatıldığı ülkeler İskandinav ülkeleridir. Ombudsmanın, parlamento tarafından atanıp onun adına inceleme, araştırma ve soruşturma yapmasına ilave olarak İskandinav ülkelerinden Danimarka’da bakanlıkları da denetleme ve bireyler için yasa ve düzenin koruyucusu olma, İsveç ve Finlandiya’da ise yargılama ve mahkemeleri denetleme yetkilerine de sahiptir.¹⁶⁹

Tarafsız bir şekilde, kamu idaresi ile vatandaş arasında ortaya çıkan sorunları inceleyip tarafları tatmin edecek bir çözüm yolu bulmak amacını taşıyan Ombudsmanların görev alanını kamu yönetiminden kaynaklanan sorunlar oluşturmaktadır. Yasaların, kendisine tanıdığı yetkilerden güç alarak, bütün devlet kurum ve kuruluşlarını, yerel yönetimleri, bağımsız kamu yönetim kurumlarını veya hizmet alanlarını denetlemek Ombudsmanın görevidir.¹⁷⁰

Ombudsman için, denetim yapılacak kurumdan ziyade meydana gelen olumsuzluğun hangi idari fonksiyon gerçekleştirilirken ortaya çıktığıdır. Bundan dolayı hangi kamu kurumu tarafından yapılırsa yapılsın idari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar Ombudsmanın yetki alanına girmektedir.¹⁷¹

Kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkilerde birey hak ve özgürlüklerini savunmak, yurttaşları yönetime karşı korumak ve kötü yönetimden doğan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmakla görevli olan Ombudsmanın her ülkedeki odaklandığı görevi farklıdır.¹⁷²

Örneğin görevi insan hak ve özgürlüklerini korumak olan İsveç Ombudsmanı bir savcı gibi ceza soruşturması başlatmaya yetkiliyken, yönetimin iyileşmesine çalışmakla görevli İspanya Ombudsmanı Anayasaya aykırılık savıyla Anayasa

¹⁶⁸ Ünal, a.g.t., s. 124.

¹⁶⁹ Şahin, a.g.m., s. 4.

¹⁷⁰ Avşar, a.g.e., s. 68.

¹⁷¹ Hayrettin Eren, “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1-2, 2000, s. 86.

¹⁷² Atabek, a.g.e., s. 65.

Mahkemesi'ne gitme yetkisine sahiptir. Ancak her ülkenin ve her çeşit Ombudsmanın üstlendiği temel görevleri vardır. Bunlar; hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi, yönetici-vatandaş ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması ve iyi ilişkilerin kurulmasıdır.¹⁷³

Ombudsmanın görev alanında, özel kişiler arasında meydana gelen uyuşmazlıklar ile yasama ve yargı organlarının işlemleri bulunmamaktadır. Görev alanının bunları da kapsayacak şekilde genişletilmesi, Ombudsman Kurumunu yargı organının ikamesi durumuna getirir ki, bu da yargıda çok başlılığa yol açarak, yargı organının görev yapamamasına sebep olabilmektedir.¹⁷⁴

Ombudsmanın kullandığı araçlar ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yönetim karşısındaki yetkileri esas itibariyle, tavsiye, uzlaştırma ve buyruk niteliğinde olup, Ombudsmanın denetim ile ilgili tüm kişilerin ifadesine başvurmak üzere çağırma yetkisi de bulunmaktadır.¹⁷⁵

Ombudsmanın, her türlü yöntemle meseleyi inceleme, vardığı sonuçları, görüşlerini ve tenkitlerini idareye bildirme, idareden tutumunu, davranışlarını değiştirmesini isteyebilme yetkisinin bulunmasına karşın uygulanması zorunlu kararlar alma, idareyi mahkûm etme, bir idari işlemi iptal etme, bir memur hakkında bizzat disiplin cezası uygulama gibi yetkileri yoktur.¹⁷⁶

Ombudsmanın elindeki en büyük koz, onun parlamentoya sunduğu raporlar ve kamuoyunu bilgilendirmeye yönelik yapmış olduğu çalışmalardır. İşlem veya eylemleri nedeniyle Ombudsman tarafından eleştirilerek, olumsuz anlamda medyatik olmayı çoğu kamu kurumunun veya yöneticisinin istemeyeceği doğaldır. İşte bu etkisinden dolayı, Ombudsmanın görüşleri, tavsiyeleri, değerlendirmeleri, uygulayıcılar tarafından bağlayıcı gibi kabul edilerek uygulamaya konulmaktadır.¹⁷⁷

Özetle; ombudsmanın görevleri, hak ve özgürlüklerin korunması (ülkenin tek egemen gücü kabul edilen devletin haksız uygulamalarına karşı vatandaşın korunarak, hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması),¹⁷⁸ vatandaşın kötü yönetime karşı korunması (devletin, tarafgirlik, ihmal, görevi yerine getirmede

¹⁷³ Mehmet Yüce, Atanur Beyce, Kamu Denetçiliği Hukuku, Ankara: Savaş Yayınevi, 2013, s. 29.

¹⁷⁴ Eren, a.g.m., s. 86.

¹⁷⁵ Küçüközyiğit, a.g.m., s. 97.

¹⁷⁶ Oytan, a.g.m., s. 198.

¹⁷⁷ Temizel, a.g.e., s. 54-55.

¹⁷⁸ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, s. 32.

yetersizlik, gecikme, bilgisizlik, ehliyetsizlik, kötü niyet ve keyfilik gibi tutumlarından korunması),¹⁷⁹ yöneten ve yönetilen ilişkilerinde hakkaniyetin (haklı olduğuna inandığı bir olayda yönetimden gerekli anlayışı görmeyen bir vatandaşın, yönetim tarafından tanınmasını istediği haklarının yerindeliğini ölçmek ve bulduğu çözümle de her iki tarafa gerekli tatmini sağlamak)¹⁸⁰ sağlanmasıdır.

3.1.5. Statüsü ve Çalışma Usulü

Diğer özelliklerinde olduğu gibi, Ombudsman sisteminin statüsü ve çalışma usulü de ülkeden ülkeye farklıdır. Anayasal veya kanuni bir dayanağa sahip olarak kurulan ve hukuki statüsü bu yasal düzenlemelerle belirlenen Ombudsman, görev yaparken diğer kurum ve kuruluşlarla olan ilişkisinde bu yasal düzenlemelere dayanarak hareket etmektedir.¹⁸¹

Genellikle parlamento tarafından atanan ve parlamentoyu temsil eden Ombudsman, denetimini parlamento adına yapar. Parlamenta bağlı olarak hareket etmesi Ombudsmanın meşruiyetini oluşturduğu gibi ona temsili bir nitelikte kazandırmaktadır. Parlamentonun yürütme üzerindeki denetimi ile Ombudsmanın yürütmeye bağlı olan idare üzerindeki denetiminin anayasal temelleri aynıdır.¹⁸²

Genel olarak parlamento tarafından Ombudsman seçilse de nadiren de olsa hükümetler tarafından seçilebilmektedir. Parlamento tarafından belirli süre için seçilen Ombudsman gerektiğinde yine parlamento tarafından görevden alınabilmektedir.¹⁸³

Ombudsmanın seçilmesinin anayasa ve yasalarla güçlü bir zemine oturtulması, nasıl Ombudsmanın bağımsızlığının ve gücünün teminatı ise, bir o kadar da görevden alınması hususunun da anayasa ve yasalarla düzenlenmesi kurumun bağımsızlığının teminatı açısından önem arz etmektedir. Ombudsmanın etkili ve bağımsız bir denetim yapabilmesi için, istenildiği zaman ve şekilde, idarenin tek taraflı tasarrufuyla görevden alınmasını engelleyecek yasal düzenlemeler

¹⁷⁹ Temizel, a.g.e., s. 43.

¹⁸⁰ Temizel, a.g.e., s. 47.

¹⁸¹ Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s. 56.

¹⁸² Acar, a.g.e., s. 258-259.

¹⁸³ Atabek, a.g.e., s. 64.

getirilmelidir. Bunun için de, Ombudsmanın görev süresinin parlamentonun görev süresinden daha uzun olması, Ombudsmanın sadece bir dönem görev yapabilmesi gibi şartlara bağlanması gerekmektedir.¹⁸⁴

Ülkeden ülkeye Ombudsmanın görev süreleri ve seçilme şekli farklılıklar göstermektedir. Örneğin, İsveç ve Finlandiya’da Ombudsman 4 yıllık bir dönem için yasama organı tarafından seçilir ve çoğunlukla ikinci ve üçüncü bir dönem için tekrar seçilebilir. Fransız Ombudsmanı ise altı yıl için Bakanlar Kurulu kararnamesiyle atanmaktadır ve tekrar atanmamaktadır.¹⁸⁵

Ombudsmanın çalışma şekline bakıldığı zaman birçok koruma işlevini yerine getirdiği görülmektedir. Ombudsman bir şikâyet üzerine veya re’sen incelediği bir konu hakkında ayrıntılı bir inceleme yapar. Yaptığı inceleme sonucunda idari eylemin uygun olup olmadığı, yasalara uygun olsa bile hakkaniyete uygunluğunu araştırır. İdari eylemin yasalara veya hakkaniyete uygun olmadığını tespit etmesi durumunda, öncelikle ilgili kurum nezdinde işlemin düzeltilmesini tavsiye eder. Ayrıca bu tür olayları rapor ederek kamuoyunu da bilgilendirir. Yasal değişiklikler gerekiyorsa parlamentoya sunduğu raporlarla bu değişikliklerin yapılmasını önerir ve düzeltmelerin yapılmasını sağlar. Böylece vatandaşlar için çok geniş çaplı bir koruma işlevini yerine getirir.¹⁸⁶

Bireyler, Ombudsmana doğrudan başvurabilecekleri gibi dolaylı olarak da başvuru yapabilmektedir.

Örneğin, İngiltere ve Fransa’da Ombudsmana bir parlamenter aracılığı ile başvuru yapılabilirken, Sri Lanka’da önce bireyler parlamenter aracılığı ile parlamento dilekçe komisyonuna başvurup daha sonra Ombudsman denetimini harekete geçirebilirken, 1994’ten itibaren bu sistemin yanı sıra bireylere doğrudan başvurma imkânı da getirilmiştir. Parlamento aracılığı ile Ombudsmana ulaşılması, yargı denetimine göre daha ulaşılabilir olma özelliğini zedelese de, başvuruların önceden parlamentodan geçmesi, Ombudsmanın görev alanına girmeyen başvuruların baştan engellenmesi ya da parlamento düzeyinde çözülebilecek konuların uzamadan kaynağında çözülmesi gibi yararlar sağlamaktadır.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Tufan Erhürman, Dünya’da ve KKTC’de Ombudsman, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe, 1995, s. 33.

¹⁸⁵ Demirel, a.g.t., s. 141.

¹⁸⁶ Demirel, a.g.t., s. 124.

¹⁸⁷ Sezen, a.g.m., s. , 78.

Ombudsman, başvuru üzerine (Fransa) harekete geçebildiği gibi aldığı bir duyurum, basında yer alan bir haber üzerine kendiliğinden de (Norveç, Danimarka, İsveç, Finlandiya ve Hollanda) harekete geçebilmektedir. Kendiliğinden harekete geçebilen Ombudsmanın önleyici bir etkisi vardır. Bu sayede başvuruya gerek kalmadan birçok sorun çözülmektedir. Bu yolun işletildiği kimi ülkelerde, bireysel başvuruların azaldığı da gözlenmiştir.¹⁸⁸

Ombudsman denetiminin doğduğu yer kabul edilen İsveç sisteminde, Ombudsmana başvuru hiç bir şekil şartına (başvurunun yazılı ve usulünce bir dilekçe ile yapılması, hukuki bir delili içermesi, harç yatırılması vb.) bağlanmamış, yazılı veya sözlü olarak başvuru imkânı tanınmıştır. İdari yargı denetiminde aranan özel bir menfaat ilişkisine gerek bulunmamaktadır ancak şikâyet edenin kimliğini belirtmesi (şikâyet sahibinin İsveç vatandaşı olması da aranmamaktadır) gerekmektedir. Mektup yolu ile yapılan başvuru ve şikâyetlerde açıkça kimlik belirtilmemiş ise şikâyet olarak ele alınmamaktadır. Ancak, isimsiz bir mektupla dile getirilen şikâyetle ciddi emareler varsa Ombudsmanın kendi takdiri ile soruşturma konusu yapılabilmektedir. Şikâyet içeriklerinin çoğu hükümet veya belediye faaliyetleri (polis, hapishane, gözetiminde kötü muamele ve sosyal hizmetlerin yetersizlikleri vb.) ile ilgili olup çoğunlukla bireyler tarafından yapılmaktadır. Herkes, her şey hakkında şikâyetle bulunabilmektedir. Üstelik şikâyetlerle ilgili olarak şikâyetçilerin ispat yükümlülükleri bulunmamaktadır. Ayrıca şikâyet etmek bir süreye bağlanmadığı gibi Ombudsmana gitmeden önce idari kademelere gitmek zorunluluğu da bulunmamaktadır. İsveç Ombudsman'ı gazete ve dergilerde, televizyonlarda gördüğü, radyoda dinlediği bir idari organa karşı şikâyetle ilgili olarak da re'sen soruşturma- kovuşturma yapabilmektedir. Ombudsmana yapılan bir başvuru ile ilgili olarak yargı yoluna da gidilebilmektedir. Ancak, uygulamada bir dava henüz devam ediyorsa ve temyiz süresi geçmemişse Ombudsman bunlara müdahale etmemektedir.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Sezen, a.g.m., s. 74.

¹⁸⁹ Avşar, a.g.e., s. 80.

3.2. Ombudsman Denetiminin Bazı Uygulama Biçimleri

İki yüzyıllık bir geçmişi olan Ombudsmanın işlevi ve önemi her geçen gün biraz daha artmaktadır. Bireylerin yanında, hak ve hakkaniyetin koruyucusu olan Ombudsman, bağımsız ve tarafsız kişiliğiyle idari sistem içinde kalıcı bir yer edinerek, bazı ülkelerde dördüncü güç haline gelmiş, bazı ülkelerde ise güçler arası iletim ve dengeleme unsuru olarak sisteme katılmaktadır.¹⁹⁰

Bağımsız ve tarafsız yapısıyla, hakkaniyete uygun kararlar veren Ombudsman denetiminin zamanla kapsamı genişletilmiş ve Ombudsman Kurumuna olan ihtiyacın artmasıyla da görev alanı genişlemiş ve denetim konularına göre bir uzmanlaşma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.¹⁹¹

3.2.1. Parlamento Ombudsmanı

Parlamento tarafından seçilen ve gücünü parlamentodan alan Parlamento Ombudsmanı vatandaşlardan gelen şikâyetleri çözüme kavuşturmakla görevli olup, şikâyetleri dolaysız olarak kabul etmektedir. Parlamento tarafından seçilmesi, Parlamento Ombudsmanının bağımsızlığına olumsuz etki etmemektedir. Vatandaşların idarelerden kaynaklanan mağduriyetlerinin giderilmesi ve bir daha meydana gelmemesi için gerekli tedbirleri alan, herkes tarafından kabul gören ve güvenilen Ombudsmanlardır.¹⁹²

Parlamento tarafından seçilen Parlamento Ombudsmanı güçlü bir meşruiyete sahiptir ve kimse ona görevinden dolayı emir ve talimat verememektedir.¹⁹³

İdarenin hakkaniyete uygun olmayan işlemleri, kanuna uygun olsa dahi Parlamento Ombudsmanının görevlerindendir.¹⁹⁴

Birçok ülkede uygulanan Parlamento Ombudsmanlığının her ülkeye göre seçilme yöntemi, seçilme çoğunluğu, seçildiği görev süresi gibi hususlarda farklılık gösterebilmektedir. Örneğin bazı ülkelerde vatandaşlar Parlamento Ombudsmanına

¹⁹⁰ Akıncı, a.g.e., s. 306.

¹⁹¹ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 52.

¹⁹² Temizel, a.g.e., s. 59.

¹⁹³ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 54.

¹⁹⁴ Akıncı, a.g.e., s. 328.

doğrudan aracısız başvurabilirken (İskandinav ülkeleri), bazı ülkelerde (İngiltere ve Fransa) ancak bir parlamenterin aracılığı ile başvurabilmektedir.¹⁹⁵

3.2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı

İlk ortaya çıktığı zamanlarda merkezi yönetimlerin denetimi için kullanılan ve genellikle Parlamento Ombudsmanı şeklinde teşkilatlanan Ombudsman Kurumunun zamanla iş yükünün artmasına paralel olarak yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu vazifelerin gittikçe artmasından dolayı yerel yönetimlerin denetiminde bir takım boşluklar ortaya çıkmıştır, bu boşluğu da bazı ülkeler yerel yönetimler için ayrı bir “yerel yönetim ombudsmanı” oluşturarak, bireylerin yerel yönetimlerle yaşadıkları sorunları inceleyip çözmesi, yerel yönetimlerin temel prensipleri olan özgürlük, çoğulculuk, katılım ve verimlik ilkelerinin sürekliliğinin sağlanması amaçlanmıştır.¹⁹⁶

Büyükşehir belediyesi, kent ve il belediye meclisi, kentsel gelişme idaresi, polis, itfaiye, ulusal park yönetimleri, çevre sorunları idaresi ve eğitim konularında yukarıda belirtilen amaçları gerçekleştirmek için ilk kez 1974’te İngiltere’de kurulan Yerel Yönetim Ombudsmanı,¹⁹⁷ yerel yönetimin aksayan yönetimine karşı vatandaşları koruma görevi üstlenerek, yerel yönetimlerde demokrasinin pekişmesine katkıda bulunur.¹⁹⁸

Yerel yönetimlerde kararların seçilmiş üyelerce mecliste alınması, yerel yönetimlerde Ombudsman denetiminin niteliğini farklı kılmaktadır. Yerel yönetim Ombudsmanları, yerel meclislerin kararlarının uygulamasında çıkan sorunlardan ziyade, yerel meclislerin her konudaki aldıkları kararların nitelikli ve adil olması için çalışmaktadır ve denetim alanı bu kararların bizatihi kendisidir.¹⁹⁹

Yerel yönetim biriminin denetimi sonucunda şayet şikâyet sahibinin haklılığına kanaat getirirse Ombudsman, haksızlığın giderilmesi için öneriler sunmaktadır. Yöneticiler, bu önerileri dikkate alarak, haksızlığın giderilmesi için

¹⁹⁵ Avşar, a.g.e., s. 69.

¹⁹⁶ Ünal, a.g.t., s. 131.

¹⁹⁷ Avşar, a.g.e., s. 98.

¹⁹⁸ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 67.

¹⁹⁹ Temizel, a.g.e., s. 66.

gerekli tedbirleri almakla mükellef oldukları gibi tedbirleri aldıktan sonra Ombudsmana dönüş yaparak uygulamaları hakkında bilgi vermek zorundadırlar.²⁰⁰

3.2.3. İnsan Hakları Ombudsmanı

1970’li yıllarda insan hakları kavramı sıkça dillendirilen bir kavramdır. Bu tarihten sonra insan hakları ile ilgili konular birçok devletin öncelikli konuları arasına girmekle birlikte, temel hak ve özgürlüklerin korunmasında ve bu kapsamdaki şikâyetlerin çözüme kavuşturulmasında denetim yapmak, kamu yönetimini bu konuda gözlemlemek üzere 1975 yılında Portekiz’de İnsan Hakları Ombudsmanı kurulmuştur.²⁰¹

1980’li yıllarda Latin Amerika ülkelerinde otoriter rejimlerin yıkılması ile birlikte insanların özgürce yaşayabilmeleri ve doğuştan gelen haklarının korunabilmesi için Kolombiya, Panama, Bolivya, Arjantin, Peru ve diğer Latin Amerika ülkelerinde ve 1990’lardan itibaren de sosyalist bloğun çökmesi ve soğuk savaşın bitmesi ile Hırvatistan, Slovenya, Macaristan gibi Doğu Avrupa ülkelerinde İnsan Hakları Ombudsmanı kurulmuştur.²⁰²

3.2.4. Askeri Ombudsman

Silahlı kuvvetlere ilişkin konular güvenlik ve gizlilik gibi konulardan ötürü, bazı devletlerce Ombudsman denetiminin kapsamı dışında tutulmuş ise de silahlı kuvvetleri de içine alacak şekilde geniş tutan devletler vardır.²⁰³

İlk olarak 1952 yılında Norveç’te kurulan Askeri Ombudsmanın görevi, askeriyede ortaya çıkan hak ve özgürlük ihlallerinin (tayin, terfi, emir, askeri özlük işlemleri, askere alma, nöbet, disiplin uygulamaları vb.) soruşturulması ve bu konudaki şikâyetlerin giderilmesine yöneliktir. Askeri Ombudsman görevini yerine getirirken emir komuta zincirinden bağımsız ve tarafsız hareket etmektedir.²⁰⁴

²⁰⁰ Temizel, a.g.e., s. 67.

²⁰¹ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 55.

²⁰² Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 56.

²⁰³ Avşar, a.g.e., s. 105.

²⁰⁴ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 59.

3.2.5. Basın Ombudsmanı

Yayın kuruluşlarının yayınladıkları haberlerin ve programların doğruluğu, haklılığı ve tarafsızlığı ile ilgili olarak duyarlı okur veya izleyicilerden (gazete okuyucuları ya da radyo veya televizyon dinleyici veya izleyicilerinden) gelen şikâyetleri inceleyen Basın (medya) Ombudsmanı; yanlış, haksız ve yanlış yayın ve programları düzeltmeyi amaç edinmektedir.²⁰⁵

Basın ahlak ilkelerine aykırı davranan gazeteci veya yazarların bu faaliyetlerinden dolayı maddi veya manevi zarar gören kişiler, basın ombudsmanına başvurarak gerçeğin araştırılmasını ister, basın ombudsmanı eğer şikâyet sahibini haklı bulursa aynı yollarla ya da gazetelerde düzeltme yapılmasına veya cevap hakkının verilmesine karar verir. Basın Ombudsmanı tarafından, basın ahlak ilkelerinin kasıtlı olarak ihlal edildiği sonucuna varılırsa daha ayrıntılı bir soruşturma başlatma yetkisi bulunmaktadır.²⁰⁶

3.2.6. Bankacılık ve Sigorta Ombudsmanı

Banka müşterilerinin, bankacılık işlemleriyle ilgili ortaya çıkan sorunlarının yargıya intikal ettirmeden çözmek için öneriler sunan Bankacılık Ombudsmanı, müşteriler ve banka temsilcilerinin eşit ağırlıkta oluşturduğu bir konsey tarafından seçilir ve bağımsız olarak faaliyette bulunur.

Sigorta konusundaki uyuşmazlıkların çözümünde faaliyet gösteren Sigorta Ombudsmanı ise sigorta şirketleri ve sigortalılar arasında ortaya çıkan, uyuşmazlıkların çözülmesi için çalışmaktadır.²⁰⁷

3.2.7. Tüketici Ombudsmanı

Yanıtıcı reklam kampanyaları ile tüketiciler üzerinde farklı algılar oluşturmak suretiyle bir ürünü olduğundan farklı göstererek, fiyat, kalite gibi

²⁰⁵ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 48.

²⁰⁶ Galip Demir, Ombudsman Aranıyor, Sade Ofset Ahilik Araştırma Yayınları, İstanbul, 2002, s. 144.

²⁰⁷ Caner Çakmak, Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2008, s. 34.

özelliklerinde aldatılan tüketici mağdur olmakta; hakkını kendi arayan tüketici karşısında bir muhatap bulamamakta ve hak arama noktasında yalnız kalmaktadır. Tüketici Ombudsmanı, tüketicilerin böyle durumlarda mağduriyetini gidermeyi amaçlamaktadır.²⁰⁸

Tüketicilerin bu mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla 1971 yılında ilk Tüketici Ombudsmanını seçen İsveç; Tüketici Ombudsmanını, Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası'ndaki tüketici haklarını korumakla görevlendirmiş, daha sonra görev ve yetkileri genişletmiştir. Yaklaşık olarak yılda 4000 şikâyetten 2000-2500'ünü incelenmeye değer bularak çözüme kavuşturan İsveç Tüketici Ombudsmanı, bu tür mağduriyetlerin giderilmesiyle görevli ticaret mahkemelerinin de yükünü oldukça hafifletmektedir.²⁰⁹

3.2.8. Sağlık Ombudsmanı

İlk olarak İngiltere, Galler ve İskoçya'da 1973'te göreve başlayan Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı, ulusal sağlık hizmetlerine ilişkin yakınmaları incelemek üzere görevlendirilmiştir.²¹⁰

İngiltere yasalarına göre Yerel Yönetimler Ombudsmanı'nın görev alanına giren Sağlık Bakanlığı, Galler Bürosu, İskoçya İçişleri ve Sağlık Bakanlığı, Ulusal Sağlık Hizmetleri Yürütme Kurulu ve Toplumsal Hizmetler gibi şikâyete konu olabilecek kurum ve kuruluşların hakkındaki şikâyetler Sağlık Ombudsmanının görev alanına girmemektedir. Bu tür konulara Yerel Yönetim Ombudsmanı bakmaktadır. Sağlık Ombudsmanı'na başvurunun ilk şartı bütün idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasıdır. Ombudsmana başvuru yapma süresi olayın gerçekleştiği tarihten itibaren bir senedir. Bu süreyi dolduran konu hakkında herhangi bir başvuru yapılamaz. Şikâyetçinin başvurusu üzerine olay hakkında bir rapor hazırlanır ve bir nüshası başvuru sahibine teslim edilerek diğer nüshası şikâyetle adı geçen kuruma gönderilir. Ombudsman şikâyet üzerine ilk olarak bir ön inceleme başlatır ve olayla ilgili bilgi ve belgeleri ilgili sağlık kurumundan talep eder. Gerek gördüğü takdirde bilirkişi eşliğinde olayı yerinde inceler. Sağlık

²⁰⁸ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, s. 63.

²⁰⁹ Akıncı, a.g.e., s. 312.

²¹⁰ Avşar, a.g.e., s. 97.

Ombudsmanı şikâyeti haklı bulduğu takdirde haksız eylemlerin düzeltilmesi veya geri alınması için sağlık kurumuna önerilerde bulunur. Ombudsman sağlık kurumuna başvuru sahibinin zararının karşılanması için herhangi bir tazminat talebinde bulunamaz. Yalnızca sağlık hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi için önerilerde bulunabilir.²¹¹

3.2.9. Çocuk Ombudsmanı

Yetişkinlere göre daha savunmasız olan çocukların toplumdaki kötü davranışlara (aile içi şiddet, ağır şartlar altında çalışma, dilencilik ve yankesicilik gibi yasal olmayan yollarda çalışmaya zorlanma, cinsel taciz, eşit eğitim imkanlarından yoksun bırakılma vb.) maruz kalma riski daha fazladır. Bu tarz davranışlara maruz kalan çocukların, haklarını arayacak yasal yolları bilmemeleri ve bu konuda karar verebilecek kabiliyetlerinin olmaması çocukları yalnız ve çaresiz bir duruma itmektedir.²¹²

Bu durumdaki çocukları koruyup kollamak amacıyla, ilk kez Norveç'te 1981 yılında kurulan Çocuk Hakları Ombudsmanı, gerektiğinde dava açmak, şahit dinlemek yetkileri ile donatılmıştır. Çocuk Ombudsmanının, amacı 18 yaşından küçüklerin ve gençlerin hak ve çıkarlarını bütün çevrelere karşı korumaktır. Ombudsman, bütün çocukların korunması ve bu alanda imzalanan uluslararası sözleşmelerin uygulamaya geçirilmesinden sorumludur. Sürekli olarak çocuk ve gençlerle iletişim halinde olan Ombudsmana telefon aracılığı ile kolayca ulaşabilmeleri için özel bir çocuk hattı kurulmuştur. Çocuk Ombudsmanı, alanında uzmanlaşmış Ombudsman birimlerinin en önemlilerinden bir tanesidir.²¹³

²¹¹ Akıncı, a.g.e., s. 341.

²¹² Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, s. 56.

²¹³ Fendoğlu, a.g.e., s. 90.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN GEREKLİLİĞİ ÜZERİNE TARTIŞMALAR

“Ombudsman” teriminin yabancı menşeli olması ve yabancı literatürde bu ismin kullanılmasına karşın, Türk Hukukunda genel olarak Kamu Denetçiliği Kurumu ve yer yer de Ombudsman ifadesi kullanıldığından, çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde bu iki kavram yeri geldikçe birbiri yerine kullanılacaktır.

Ombudsmanın ülkemiz hukuk literatüründe konuşulup tartışılmaya başlaması 1970’li yıllara denk gelmektedir. Bu yıllardan sonra Ombudsmanlık ile ilgili eserler yayınlanmaya başlamış ve kamuoyunda da duyulup gündem olmaya başlamıştır.²¹⁴

Ülkemizdeki Ombudsmanlık ile ilgili tartışmaların ana çerçevesini Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna ihtiyaç olup olmadığı oluşturmuştur. Doktrindeki bazı bilim adamları Ombudsmanlık Kurumunun Türkiye’de kurulup işletilemeyeceğini savunurken, başka bir görüş ise bu görüşün tam aksine Ombudsmanlık Kurumunun, Türkiye’nin hukuk sistemine büyük ölçüde yardımcı olacağını, vatandaşların hak arama özgürlüğünü daha da kolaylaştıracağı düşüncesiyle, muhakkak Ombudsmanlık Kurumu kurulmalıdır denmiştir.

Ombudsmanlık Kurumuna karşı çıkanların genel olarak dile getirdiği eleştirileri şu şekilde sıralayabiliriz:²¹⁵

- Türkiye’deki mevcut denetim sistemine paralel bir denetim sisteminin getirilmesi durumunda mükerrer denetime yol açacağından, mevcut denetim sisteminde iyileştirmelere giderek, sistemin aksayan, yetersiz kalan taraflarının geliştirilmesi suretiyle Türkiye’deki mevcut uygulanmakta olan sistemin yeterli olduğu savunulmuştur.

²¹⁴ Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, s. 155.

²¹⁵ Tamer Isır, “Yurttaşların Hak ve Özgürlüklerinin Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, S. 17. 2002, s. 272-277.

- İdari yargı sisteminin uygulandığı Türkiye’de, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı yolu ile denetimi yapıldığı için yeni bir denetim türüne ihtiyaç yoktur.
- Farklı başvuru usulüne sahip Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvurulması halinde, şikâyet hakkında yapılacak olan denetim sonlanıncaya kadar geçen süre içerisinde bazı hak düşürücü sürelerin düşeceği ve yargıda hak arayamama gibi daha büyük mağduriyetlere sebep olacaktır.
- Mevcut idari yargı denetiminde verilen kararların, idarelerce uygulanma zorunluluğu, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yaptığı denetimler sonucunda verdiği kararlar da bulunmamaktadır. Bu nedenle vakit ve emek harcanarak yapılan denetimler sonucu verilecek kararların uygulanmaması ve vatandaşlarda itibar kaybına yol açma ihtimali vardır.
- Türkiye’deki idari teşkilatlanmada merkezi yönetimin etkin ve güçlü olmasından dolayı bu gücü sarsması nedeni ile uygulanma ihtimali yoktur.
- Kamu denetçiliğinin başarılı olduğu ülkelerin çoğunluğunun nüfusu az İskandinav ülkeleri olduğu düşünüldüğünde, Türkiye gibi kalabalık nüfusa sahip bir ülkede aynı ölçüde başarılı olamayacaktır.

Bu eleştirilere cevap olarak da, kamu denetçisine, birey hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında yönetimin denetlenmesi için uygulanmakta olan geleneksel denetim yollarının yeterli güvenceyi sağlayamaması nedeniyle ihtiyaç duyulduğu, şüphesiz bu durumun ortaya çıkmasında modern devletin, her geçen gün görev ve yetkilerinin artmasına paralel olarak yönetimin bireylerin hak ve özgürlüklerini ihlal etmesi riskinin artmasından kaynaklanan ihtiyaca binaen ortaya çıktığı ve her ülkenin kendi dinamikleriyle uyumlu şekilde kurulmak suretiyle başarılı bir uygulamayı beraberinde getirdiği söylenmektedir.²¹⁶

Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumunun, etkin bir şekilde çalışmasını sağlayacak özelliklerle donatılması ve başarısını engelleyecek çekincelerden arındırılmasının önemi yadsınamaz. Bu hususlara dikkat edilerek, örgütlenen bir kurumun, diğer denetim sistemlerini ötelemekten, onlara bir nevi alternatif olmaktan ziyade, onlarla entegre olarak karşılıklı dayanışma içinde olması, genel anlamda

²¹⁶ Isır, a.g.m, s. 272.

yönetim denetiminin kalitesini artıracak, böylece bireyler yönetim karşısında kendilerini daha güvende hissedeceklerdir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun gerekliliğine getirilen eleştirilerden bir diğerine gelindiğinde; Türkiye’de idari yargı rejiminin mevcut olması ve idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olması hususu kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına engel değildir. Her ne kadar idari yargı rejimi vasıtasıyla yönetimin denetlenmesi sağlanmakta ise de, çalışmamızın ilk bölümlerinde de belirttiğimiz üzere yargı denetiminin; şekil kurallarının yoğun olması, belirli bir ücret gerektirmesi (başvuru harcı, karar harcı, posta gideri vb.), usule yönelik birtakım prosedürler içermesi ve iş yoğunluğunun fazla olması nedeniyle yavaş işleyen bir mekanizmaya sahip olması ve de toplumun özellikle daha eğitilmiş ve/veya zengin kişilerince kullanılabilmesi nedeniyle bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında tam manasıyla etkili olduğu söylenemez. Ayrıca idari yargı rejiminin beşiği olarak kabul edilen, Fransa uygulamasında dahi kamu denetçiliğinin başarılı bir şekilde uygulanıyor olması bu çekincenin yersiz olduğunu gözler önüne sermektedir.²¹⁷

Türkiye’de idari yargı rejiminin olduğunu, bu nedenle kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç olmadığını ileri süren yazarlar, idari yargı rejiminin mevcut aksaklıklarının giderilerek, daha etkin bir denetimin sağlanabileceğini, bu kapsamda yeni bir “İdari Usul Yasası” çıkarılması gerektiğini savunmaktadırlar. Ayrıca yargı düzenine getirilecek “İdari Savcılık Kurumu” vasıtasıyla da yargısal denetim neticesinde verilen kararların infazının sağlanacağı, dolayısıyla da kamu denetçiliğine ihtiyaç duyulmasına sebep olan nedenlerin ortadan kalkacağını ileri sürmektedirler.²¹⁸

İdari yargı rejimine etkin bir “İdari Savcılık Kurumu” kazandırılmasının gerektiğini savunan Ermumcu ise, “İdari Savcılık Kurumu”, idareyi sınırlandırabilecek, yolsuzlukların vakit kaybetmeksizin peşine düşerek, hukuk adına hesap sorabilecek bir kurum özelliği taşıyabileceğini kabul etmekle beraber,

²¹⁷ Şükrü Emrah Yılmaz, 1982 Anayasası’na 2010 Anayasa Değişiklikleri İle Getirilen Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargı Denetim İle İlişkisi, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bilecik, 2014, s. 85.

²¹⁸ Zuhale Bereketo, Selami Demirkol, “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Bir Öneri”, *Danıştay Dergisi*, S: 90, 1996, s. 49-51.

kurulması teklif edilen bu kurumun, gerçekçi bir denetim yapıp, etkin bir sonuç alabilmesi için kesinlikle idareden bağımsız hareket edebilme kabiliyetine haiz olması gerekliliğine de vurgu yapmaktadır. Ayrıca Ermumcu, yargı bünyesinde yargı güvencesiyle hareket eden “İdari Savcılık Kurumu” nun yaygınlaştırılarak, işlevsel hale getirilmesinin, yönetim denetiminin sağlanması noktasında en makul çözüm olacağını da savunmaktadır.

Ermumcu bu tezini, kamu denetçiliği kurumunun kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle ülkemizde herhangi bir etkinliğinin olmayacağı düşüncesine dayandırmakta, idarecilerin, bağlayıcılığı olan mahkeme kararlarını dahi uygulamaktan imtina ederken, bağlayıcı karar alamayan, sadece kamuoyuna şikayet etme kabiliyeti olan kamu denetçisinin kararlarına kayıtsız kalmasının, kuvvetle muhtemel olduğunu ileri sürmektedir.

Bu konuda ileri sürülen eleştiriyi değerlendirecek olursak, yer verilen tespitlerin bir bölümüne katılmakla beraber “İdari Savcılık Kurumu”nun idari yargı denetiminin etkinliğini artırması mümkün iken, gerçek anlamda kamu denetçiliğine ilişkin ihtiyacı karşılayamayacağı düşünülmektedir. Bu noktada kamu denetçisinin bağımsız hareket edebilmesi için yargı bünyesi içinde kurulmasına gerek yoktur. Çünkü yasal, hatta anayasal bir düzenleme ile söz konusu güvencenin sağlanması mümkündür. Hatta bu anlamda yargıda sahip olduğu güvenceyi bizatihi anayasal düzenlemeden almaktadır.

Diğer yandan yargı bünyesinde kurulacak bir kurum yargı denetimine ilişkin yukarıda bahsettiğimiz çekinceleri (şekilci, masraflı, uzun prosedür vb.) içinde barındırma riskini de taşıyabilir. Ayrıca Danıştay nezdinde hali hazırda mevcut olan başsavcılık makamının yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin olarak etkinleştirilmesinin, idari yargı denetimi açısından sisteme katkısının çok daha fazla olacağı düşünülmektedir. Çünkü mevcut sistemde yargı yerleri verdiği kararların infaz sürecini takip etmemektedir. İdari yargı yerleri bakmakta oldukları dava dosyaları hakkında verdikleri kararları taraflara tebliğ ettikten sonra kararın uygulanma sürecine müdahil olmamaktadır. Davalı idare tebligat üzerine (karar kesinleşmişse) doğrudan kararı uygulayabileceği gibi davacı tarafından, kendisine tebliğ edilen mahkeme kararının lehine olması (kısmen ya da tamamen) durumunda, uygulanması talebiyle davalı idareye yapılacak başvuru üzerine de uygulanabilir.

Ancak yargı kararının hiç uygulanmaması ya da gereği gibi uygulanmaması durumunda, davacının tek yapabileceği, yargı kararının gereği gibi yerine getirilmediği iddiasıyla yeni bir dava açmaktır. Tabi bu durum kişiler açısından birtakım yeni mağduriyetlerin oluşmasına sebep olabilmektedir. Oysaki Danıştay Başsavcılığına kararların gereği gibi yerine getirilmesi noktasında bir görev yüklenmiş olsaydı, yeniden dava açılmasına gerek kalmaksızın şikâyet mekanizması işletilerek harekete geçirilen savcılık makamının müdahalesiyle daha kısa zamanda yargı kararlarının gereği gibi yerine getirilmesinin sağlanabileceği düşünülmektedir.

Yargı kararlarının uygulanması konusunda, aslında ülkemizde idari yargı denetiminden istenilen düzeyde verim alınamamasının gerekçeleri içinde en öne çıkan durum, idarecilerin yargı kararlarını uygulama konusunda yeterli hassasiyeti göstermemesidir. Yargı kararlarının uygulanmamasının hukuki sorumlulukları 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu “Kararların Sonuçları” başlıklı 28. maddesinde²¹⁹ düzenlenmesine rağmen, kamu görevlileri yargı kararlarının gereğini yerine getirme noktasında, hukuki zeminde farklı yollara tevessül ederek, yargı kararının etkinliğini zayıflatma yoluna gidebilmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye’de oluşturulmasına yönelik ileri sürülen çekincelerden bir diğeri de, kamu denetçisinin kararlarının zaman alacağı dolayısıyla hak ihlallerinin oluşacağı kaygısıdır. Aslına bakılırsa kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasının altında yatan sebeplere bakıldığında, bu çekincenin mesnetsiz olduğu görülecektir. Çünkü kurum ucuz, basit, şekil koşulu olmaksızın seri

²¹⁹Anılan madde şu şekildedir; “1. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez. Ancak disiplin hükümleri saklıdır. 2. Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekalet ücreti ve yargılama giderleri, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılır. Birinci fıkrada belirtilen süreler içinde ödeme yapılmaması halinde, genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur. 3. Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir. 4. Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir. 5. Vergi uyuşmazlıklarına ilişkin mahkeme kararlarının idareye tebliğinden sonra bu kararlara göre tespit edilecek vergi, resim, harçlar ve benzeri mali yükümler ile zam ve cezaların miktarı ilgili idarece mükellefe bildirilir. 6. Tazminat ve vergi davalarında idarece, mahkeme kararının tebliğ tarihi ile ödeme tarihi arasındaki süreye 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 48 inci maddesine göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanacak faiz ödenir. Ancak mahkeme kararının davacıya tebliği ile banka hesap numarasının idareye bildirildiği tarih arasında geçecek süre için faiz işlemez.”

bir şekilde bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması amacına hizmet etmek üzere oluşturulmuştur. Ayrıca kamu denetçiliğinin uygulandığı ülkelerin çoğunda, oluşturulan mekanizmanın harekete geçirilebilmesi için bireylerin mevcut idari başvuru yollarını tüketmiş olması şartının getirildiği görülmektedir. Kaldı ki, idari başvuru yolları tüketilmeksizin kamu denetçiliğine başvurulabilmesinin mümkün olduğu uygulamalar açısından da bu durumun hak kaybına sebep olması engellenebilir. Şöyle ki kamu denetçisine başvurulması halinde işleyen zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerin durdurulması gibi mevzuatta yapılacak çeşitli düzenlemelerle söz konusu çekince ortadan kaldırılabilir.

Kamu denetçisinin kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle etkili olamayacağı yönündeki eleştirilere tekrar gelecek olursak; bu durumun, kurumun doğasının gereği olarak, uygulandığı ülkelerin hemen hemen hepsinde ortak olan bir özellik olduğunu söyleyebiliriz. Günümüz modern, demokratik, hukuk devletlerinde kamuoyu baskısının bağlayıcı yargı kararlarından daha etkili olabildiği durumların azımsanamayacak boyutlarda olduğu görülmektedir. Kaldı ki ülkemizde bağlayıcı nitelikte olan yargı kararlarının görünüşte uygulandığı, fakat esasen uygulanmadığı örnekler oldukça fazladır. İsim zikretmeksizin bir örnek verecek olursak; ülkemizde X belediyesi tarafından, şehir içi otobüs bilet ücretlerine yapılan zammın iptali istemiyle idari yargıda açılan bir davada, idare mahkemesince verilen iptal kararı üzerine, davalı idare, yargı kararının gereğini yerine getirdiği iddiasıyla otobüs bilet ücretinde “1 kuruş” indirimine gitmiş ve kendince yargı kararını uygulamıştır. Elbette söz konusu idari işleme karşı tekrar iptal davası açılabilir. Ancak, takdir edersiniz ki, bu durum süreci tekrar başa saracaktır. Kaldı ki idari yargının yerindelik denetimi yapması da mümkün değildir.

Yukarıda verilen örnekten uzaklaşmadan bir noktanın daha altını çizecek olursak, idari yargının iş yükünün oldukça fazla olması nedeniyle idarenin eylem ya da işlemine karşı iptal istemiyle açılan davanın sonuçlanmasına kadar geçen zaman diliminde iptali istenilen işlem hakkında verilen kararın bir öneminin kalmadığı durumlar da olabilmektedir. Yukarıda yer verilen örnekten hareketle, şehir içi otobüs bilet ücretlerinin artırılması işleminin iptali istemiyle açılan dava en az iki, üç yıllık bir sürede neticelenmektedir ki bu durum hak ihlallerinin layıkıyla önlenmesini engellemektedir. Bu nedenle kamu denetçisinin verdiği kararların bağlayıcı

olmasından ziyade, kendisine yapılan şikâyet başvurusu üzerine gerçekleştirdiği inceleme ve araştırma neticesinde hazırladığı raporların ilan edilmesi suretiyle yönetim üzerinde oluşturabileceği kamuoyu baskısının boyutu önem arz etmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunun merkezi yönetimin güçlü olduğu ülkemizde uygulanamayacağı yönündeki eleştirilere baktığımızda; gerçekten de ülkemizde çok güçlü bir merkezi yönetimin bulunduğunu, hemen hemen bütün konuların merkezi yönetimin emir ve direktifleri doğrultusunda çözüldüğünü söyleyebiliriz. Bu durumun Türk devlet geleneğinden kaynaklandığı, tarih boyunca merkezi yönetimin hep güçlü olduğu bilinen bir gerçektir. Bu noktada çalışmamızın ilk bölümlerinde belirttiğimiz üzere, kamu denetçiliğinin (Ombudsman) ortaya çıkışı itibariyle, tarihsel kökenimizde kendine yer bulan kurumlardan esinlendiğini anımsadığımızda, kurumun, ülkemizde kamu yönetimine ilişkin olarak gerçekleştirilecek çeşitli düzenlemelerle etkin bir şekilde uygulanabileceği düşünülmektedir. Nitekim bugün merkezi yönetimin güçlü olduğu birçok ülkede kurum başarılı bir şekilde faaliyet göstermektedir.

Son olarak nüfusu kalabalık olan ülkemizde kamu denetçiliği kurumunun başarısız olacağı yönündeki eleştirilere gelecek olursak; aslında söz konusu eleştirinin yeni bir konu olmadığı görülecektir. Zira kurumun İsveç'te ortaya çıkması ve uzun bir süre İskandinav toprakları dışında yayılamamasının en büyük nedeninin sadece nüfusu az olan ülkelerde başarıyla uygulanabilecek bir kurum olduğu yönündeki inanıştan kaynaklandığını belirtmiştik.

Nitekim bazı yazarlar, ülkemizde nüfusun kalabalık olması nedeniyle kamu denetçiliği kurumuna fazlaca başvuru yapılacağını, bu nedenle iş yoğunluğu altında ezilen kamu denetçisinin önüne gelen şikâyetlerle ilgili yeterli düzeyde, detaylı bir araştırma yapmasının güç olduğunu ileri sürmektedirler. Dolayısıyla sağlıklı bir inceleme ve araştırma faaliyeti yürütemeyen kamu denetçisinin bireylerin haklarının korunması noktasında tatmin edici kararlar vermesinin mümkün olmadığını savunmaktadırlar.²²⁰ Söz konusu eleştiri, ülkenin mevcut durumuna göre gerçekleştirilecek bir teşkilatlanma yapısının oluşturulmasıyla çözülebilecek bir husustur. Kaldı ki bu konuda canlı örnekler vermek mümkündür. Almanya, İngiltere, Fransa gibi nüfusu fazla olan birçok ülkede başarıyla uygulandığı bilinmektedir.

²²⁰ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 297.

Kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının gerekliliği konusunda menfi düşünen yazarların eleştiri ve çekinceleri incelendiğinde, öne çıkan hususun ülkemizde hali hazırda idari yargı denetimi aracılığıyla yönetimin denetlenmesi mevzusu olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü diğer çekincelerin büyük oranda idari yargı denetimi çatısı altında toplanabileceği söylenebilir.

2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NA BENZER YAPILAR

2.1. Devlet Denetleme Kurulu

İdarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak ve Cumhurbaşkanının istemi üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanına giren kurum ve kuruluşlar üzerinde her türlü inceleme, araştırma ve denetim yapmak üzere ilk olarak 2443 sayılı Kanun'la düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, daha sonra 1982 Anayasası'nda²²¹ düzenlenerek Anayasal bir kurum halini almıştır.

Cumhurbaşkanı, Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının birbirleri ile uyumlu ve etkin çalışmasını sürekli olarak denetim altında tutma ve bütün idari birimleri denetlemeyi Devlet Denetleme Kurulu vasıtası ile yapabilmektedir.²²²

Bir görüşe göre Devlet Denetleme Kurulu bir nevi ombudsman gibi görev yapmakta hatta Türk Ombudsmanı'dır denmektedir. Bu düşüncenin temelini de Devlet Denetleme Kurulu'nun idare hukuku esaslarına göre çalışması ve idarenin hizmet gereklerine göre yerine getirip getirmediğinin denetlenmesi amacıyla kurulmuş olması oluşturmaktadır.²²³ Oysa Devlet Denetleme Kurulu ile ombudsmanlık arasında denetim yaptıkları kurumlarda incelemeye ilişkin yetkileri

²²¹ 1982 Anayasası'nın 108. maddesindeki düzenleme şu şekildedir; "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir."

²²² Atay, a.g.e., s. 117.

²²³ Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, s. 95.

ile bu yaptıkları inceleme sonucunda hazırladıkları raporu ilgili yerlere sunma noktası dışında benzer özellikleri bulunmamaktadır. Hatta denebilir ki benzer noktalarından daha çok farklı özellikleri vardır.²²⁴

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kanunu'na göre, dokuz kişiden oluşan Kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Kamu Denetçisi olarak görev yapacak kişi ise, genellikle Parlamento'nun mutlak oy çokluğu ile seçilmektedir. Seçim ile değil de atama ile görevlendirmenin yapıldığı ülkeler de vardır (Fransa ve İngiltere örneği). İngiltere örneğinde atama belirli şartlara bağlanmıştır. Buna göre atanacak olan kişinin parlamento tarafından aday gösterilmesi ve Kraliçe'ye önerilmesi zorunludur. Göreve getiriliş şekilleri açısından Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında çok açık farklılık vardır.²²⁵

Öte yandan, Devlet Denetleme Kurulu bir hiyerarşi içerisinde Cumhurbaşkanına bağlıdır ve tamamen bağımsız bir kurum değildir. Oysa Kamu Denetçiliği Kurumu tam olarak bağımsızdır. Tek mükellefiyeti bilgilendirme amacıyla parlamentoya yıllık rapor vermedir. Bunun dışında organik olarak hiç bir kuruma bağlı değildir.²²⁶

Başka bir farklılık ise, Devlet Denetleme Kurulu yaptığı denetlemeler sonucunda hazırladığı raporları Cumhurbaşkanına sunmakta, halkın bilgisi olacak şekilde paylaşım yapmamaktadır. Cumhurbaşkanına sunulan raporlar incelendikten sonra bizzat Cumhurbaşkanı tarafından Başbakanlığa iletilmektedir. Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan raporun paylaşılması sadece Cumhurbaşkanının iradesine kalmaktadır. İsterse bu raporu başkaları ile paylaşmakta istemez ise rapordan kimsenin haberi olmamaktadır. Bu özelliği, bağımsızlığını büyük ölçüde zedelemektedir. Öte yandan Kamu Denetçiliği Kurumu hazırladığı raporları herkesle paylaşmaktadır.²²⁷

Kamu kurum ve kuruluşları, sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan kuruluşları, kamu kurumu niteliğine sahip olan meslek kuruluşları, işçi ve işveren kuruluşları, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda her türlü inceleme ve denetleme

²²⁴ İrfan Kuruüzüm, Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü için Bir Uygulama Model Önerisi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2008, s. 177.

²²⁵ İbrahim Uğur Esgün, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:45, Sayı:1, 1996, s. 263.

²²⁶ Esgün, a.g.m., s. 264.

²²⁷ Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", s. 156.

yapma yetkisine sahip olan Devlet Denetleme Kurulu'nu harekete geçiren tek unsur Cumhurbaşkanısıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nu ise her vatandaş harekete geçirebilmektedir.²²⁸

Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışması, üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması, kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesi, idari birimler üzerinde yerindelik denetimi yapması Devlet Denetleme Kurulu'nu, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yaklaştıırken, Kurul'un statüsü ile ilgili düzenlemeler Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan farklılaştırmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, Devlet Denetleme Kurulu'ndan farklı olarak, idare ile vatandaşlar arasında meydana gelen sorunlarla ilgilenmektedir. Vatandaşların bu yöndeki başvurularını kabul etmekte ve kendiliğinden harekete geçme yetkisine sahiptir. Devlet Denetleme Kurulu ise, sadece Cumhurbaşkanı'nın talimatı ve yönlendirmesi ile harekete geçebilmektedir.²²⁹

Devlet Denetleme Kurulu'nun asli görevi, idari birimlerin faaliyetlerinin hukuka uygun, verimli ve düzenli biçimde çalışmasını sağlamak için denetim yapmak iken, Kamu Denetçiliği Kurumu, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetleme yetkisi bulunduğu kurumların eylemlerinden zarar gören bireylerin ortaya çıkan zararlarının telafi edilmesi ve idarenin daha sonraki eylemlerinde zarara yol açan eylemi bir daha yapmaması için görev yapmaktadır. Bu ayrım Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki en büyük ayrımlardan birini oluşturmaktadır.²³⁰

2.2. TBMM Dilekçe Komisyonu

Hukuk devletinin gereği olarak, vatandaşlar dilekçe hakkı sayesinde kamu kurum ve kuruluşlarında yaşadıkları sorunlarını ilgili birimlere veya TBMM'ye dilekçe yazmak koşulu ile iletebilmektedirler. Yasal bir hakkın korunması, kamu yararını ve kişisel hakları ilgilendiren herhangi bir mesele hakkında şikayet olabilmektedir.²³¹ Anayasal bir hak olarak düzenlenen dilekçe hakkı; *“Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle*

²²⁸ Kemal Gözler, İdare Hukukuna Giriş, Güncelleştirilmiş 13. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2011, s. 72.

²²⁹ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 134.

²³⁰ Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 134-135.

²³¹ Atay, a.g.e., s. 75.

veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir."²³² şeklinde düzenlenmiştir.

TBMM Dilekçe Komisyonu'na sınırlı konularda başvuru yapılabilir, her konu hakkında başvuru yapılamaz. Örneğin, TBMM Dilekçe Komisyonu, yargıya taşınmış ya da yargı organlarınca verilmiş bir kararın uygulanması amacıyla yapılmış başvuruları, sorunun çözümü için kanun teklifi veya kanun tasarısı gerektiren konuları içeren şikâyetleri incelemeye almaz. Dilekçe Komisyonu'nun uygun bulduğu şikâyetler komisyonca ön değerlendirmeye tabi tutulduktan sonra şikâyet konusuna göre ilgili idari birimlere havale edilir. Bu durumdan şikâyet sahibi haberdar edilir. İlgili bakanlar, şikâyet dilekçesini inceleyerek, kendilerine bağlı olan kurumların iş ve eylemlerinden dolayı uğranılmış bir zarar olup olmadığı hakkında hazırlanan raporu ve bulguların sonuçlarını Karma Komisyon Başkanlığı'na 60 gün içerisinde yazılı olarak bildirmek zorundadır. Hazırlanan raporlar gerekli görülürse Karma Komisyon Başkanlığı'nca Meclis Genel Kurulu'na taşınabilir.²³³

TBMM Dilekçe Komisyonu kendisine iletilen başvuruları ilgili gördüğü birime ilettikten sonra aradan çekildiği için etkili bir başvuru yolu olarak değerlendirilmemektedir. Çünkü bireyler tarafından yapılan başvurularda ilgili birimlerin adı yazılsa da başvurulanan kurum olay ile ilgisinin bulunmadığını belirterek başvuruyu geçiştirdiğinde ya başvuru ortada kalmakta ya da başvuruyu reddeden kurumca başka bir kuruma gönderilmektedir. Böyle olunca da gerçek muhatap bulunamamakta başvuru sahibi sıkıntı yaşamaktadır. Bu sorunlar yaşanırken çözüm adına Dilekçe Komisyonu'nun hiç bir dahili yoktur çünkü başvuruyu ilk olarak gönderdiği kurumdan sonra aradan çekilmekte, başvurunun takipçisi olmamaktadır. Denilebilir ki Dilekçe Komisyonu sadece taraflar arasında bir elçi gibidir. Yetkisi ise sadece başvuruyu ilgisine iletmek olup çözüm adına ortaya hiç bir şey koymamaktadır. Bu haliyle de Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan ayrılmaktadır.²³⁴

²³² T.C. Anayasası 74. madde.

²³³ Atay, a.g.e., s. 76.

²³⁴ Ramazan Şengül, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:14, 2007, s. 132.

Dilekçe Komisyonu'nu oluşturan üyelerin milletvekili olması da Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan farklılık oluşturan başka bir unsundur. Milletvekili sıfatıyla yasama faaliyetlerini yürüten birisi aynı zamanda Komisyon'da da görev yapmaktadır. Oysa Kamu Denetçisi, parlamento dışından seçilmekte ve başka bir iş yapamamaktadır ki bu da bağımsızlık için gerekli olan faktörlerin başında gelmektedir. Komisyon üyelerinin farklı siyasi düşüncelere aidiyetinin bulunması ve aktif olarak bunu kullanması bağımsız ve tarafsız olmalarının önündeki en büyük engeldir.²³⁵ Bunun en önemli delili de Komisyon üyelerinin çoğunluğunun iktidardaki partinin üyelerinden oluşuyor olmasıdır.²³⁶

2.3. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

Kanuni bir dayanağı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 1990 yılında kurulmuştur. 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile kurulan Komisyon'un amacı, insan haklarının korunması ve daha özgür bir ortamda vatandaşların yaşamasını sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için de temel insan hak ve değerlerine her hangi bir saldırı olduğunda vatandaşlardan gelen başvuruları kabul ederek, önce bir ön değerlendirmeye tabi tuttukten sonra ilgili yerlere başvuruyu yönlendirmektir.²³⁷

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun görevleri şunlardır²³⁸:

- İnsan hakları konusunda dünyada yaşanan gelişmeleri takip etmek,
- Anayasa'nın, insan hakları konusunda taraf olunan uluslararası antlaşmalarla uyumlu olması için sürekli araştırmalarda bulunmak ve gerekli gördüğü takdirde uygun kanunların çıkarılması veya kanunlar üzerinde değişiklik yapılması için önerilerde bulunmak,
- İnsan haklarının ihlaline ilişkin şikayetleri kabul etmek, gerekli incelemelerde bulunmak ve gerekli gördüğü takdirde yetkili makamlara şikayeti iletmek,

²³⁵ Esgün, a.g.m., s. 266.

²³⁶ Ümit Arklan, "Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 3, 2006, s. 98.

²³⁷ Şengül, a.g.m., s. 132.

²³⁸ 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu'nun 4. maddesi.

- Gerekli gördüğü hallerde dış ülkelerde yaşanan insan hakları ihlallerini incelemek ve o ülkenin parlamenterlerinin dikkatlerini bu ihlaller üzerine çekmek,
- TBMM Genel Kurulu'nda talep olması durumunda görüş bildirmek,
- Yaptığı incelemeler sonucunda her yıl insan hakları konusunda bir rapor hazırlamaktır.

Komisyon, yapılan başvurular üzerine harekete geçebileceği gibi resen belirlediği konularda da inceleme ve araştırma yapabilmektedir. Bu yönü ile Kamu Denetçiliği Kurumu'na benzese de Komisyon üyelerinin oluşumu siyasi partilerden olması bağımsızlığı ve tarafsızlığı zedeleyen unsurlardır. Genellikle işkence, kötü muamele ve ayrımcılık gibi temel insan haklarını ilgilendiren konular hakkında Komisyon'a başvuru yapılmaktadır. Komisyon kendisine ulaşan başvuruları 3686 sayılı Kanun ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un kendilerine sağladığı yetkiler dâhilinde kabul etmektedir.²³⁹

Yine aynı şekilde, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun inceleme alanı sadece insan haklarının ihlali söz konusu olduğunda harekete geçebilmektedir. Üstelik vatandaşlara tanınan özgürlüklerin ve haklarının ihlalinin sadece tespitini yapmaktadır. Tespitte bulunduğu ihlaller ile ilgili olarak sadece ilgili birimlere iletmekten başka herhangi bir eylemde de bulunmamaktadır. İhlalin sona erdirilmesine ilişkin her hangi bir icrai karar alma yetkisi yoktur. Üstelik Komisyon'u harekete geçirecek olan TBMM Başkanlığı'nca uygun görülen başvurulardır. Yani doğrudan da Komisyon'a başvuru yapılamamaktadır. Oysa kamu denetçiliği kurumunun harekete geçebilmesi için herhangi bir konu sınırlaması yoktur. İdarenin eylem ve işlemlerinden dolayı haksızlığa uğradığını iddia eden bireyler konu sınırlaması olmaksızın Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmektedir. İki özellik açısından TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nu karşılaştırdığımızda, Komisyon'un yetkilerinin oldukça sınırlı olduğu görülmektedir.²⁴⁰

²³⁹ TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 23. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, Yayın No: 23, Ekim 2009 - Ekim 2010, s. 9.

²⁴⁰ Şengül, a.g.m., s. 133-134.

2.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Etik; insanoğlunun hareket ve davranışlarının doğru ya da yanlış, iyi ya da kötü olarak vasıflandıran ilkeler ve standartlar bütünüdür. Günlük hayatta önemli yeri olan etiğin, kamu yönetiminde ise daha bir önemi vardır. Kamu yönetiminde etik; idarecilerin karar alırken ve kamu hizmetini yürütürken tarafsız, dürüst, şeffaf, kamu yararını gözetme, hesap verebilme gibi değerler gözetilerek hareket etmeyi içeren ahlaki ve değerler bütünüdür.²⁴¹

Sosyal hayatta etik kurallarının işlememesi nasıl ki huzursuzluğa ve bir takım sorunlara yol açıyor ise; kamu yönetiminde de etik kurallarına uyulmadan hareket edilmesi durumunda, bireylerin devletin adil ve objektif işlediği konusundaki anlayışını zedelemekte ve yolsuzluğa, yoksulluğa, kamu hizmetlerinin yüksek maliyetle üretilmesine, enflasyon ve bütçe açıklarının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.²⁴² Bunların önüne geçebilmek adına ve kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamalarını gözetmek amacıyla 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde, Bakanlar Kurulu tarafından 4 yıl için seçilen üyelerden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Ancak Kurul'un denetleme yapabileceği kurum ve şahıslar sınırsız değildir. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler dışındaki kurumlarda görev yapan personel Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanı içindedir. Kurul'un yasal dayanağı olan 5176 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre Kurul; *"kamu görevlilerinin görevleri esnasında uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonuçtan ilgili makamları haberdar etmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir. Başvuruların, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, fiil ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılması gerekir. Ancak, haklı bir gerekçeye dayanmayan, kamu görevlisini karalama amacı*

²⁴¹ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 330.

²⁴² Yaşar Uzun, "Kamu İdarelerinde Etik Yönetim", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 80, 2011, s. 34.

güden,başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular Kurul tarafından değerlendirilmeye alınmaz.”²⁴³

Kurul’un, başvuruları en geç üç ay içinde sonuçlandırması gerekir. Bu üç aylık süreçte Kurul’un istediği bilgi ve belgeler Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından Kurul’a verilmek zorundadır. Yapılan araştırmanın sonucu, ilgililere ve Başbakanlığa yazılı olarak bildirilir, ek olarak Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurulur. Kurul, kendisine gelen başvuruları değerlendirirken, başvuru konusunda inceleme ve araştırmasını kamu görevlileri için öngörülen etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür, bu sınırın dışına çıkamaz.²⁴⁴

İdarelerin etkili ve verimli işlemesi, kamuda dürüst ve eşit hareket edilmesi, kamu görevlilerinin uluslararası düzeyde kabul görmüş etik ilkelerine uygun hareket etmesini sağlamak Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun amacıdır. Bu amaca bakıldığında söylenebilir ki, bu hedef Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ortak noktasıdır. Yine başka bir ortak nokta ise, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun da bireysel başvuru ile harekete geçmesidir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu’na kıyasla Etik Kurul’una şikayet edilebilecek konulara getirilen sınırlama daha fazladır ve Etik Kurul’una ulaşabilmek çok da kolay olmamaktadır. Bir kamu görevlisinin doğrudan Etik Kurul’una şikayet edilebilmesi için en az genel müdür veya eşit seviyede olması gerekmektedir. Daha alt kademedeki kamu görevlileri hakkında yapılacak şikayetler ise Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yönetmeliklerde belirlediği etik ilkelere aykırı olup olmadığı yönünden ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında değerlendirilmektedir.

Başka bir ortak nokta ise, Etik Kurul’unun da yaptığı araştırma ve incelemeler sonucu oluşturduğu bilgileri rapor halinde yayınlamasıdır. Etik Kurulu üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından göreve getirilmeleri objektiflik unsurunu zedeleme olasılığı bulunduğundan dolayı bu raporların tam bir tarafsızlık ve bağımsızlık içinde hazırlandığı konusunda şüpheler gündeme gelebilmektedir. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu’nun denetiminin Etik Kurulu’na nazaran daha tatmin edici ve güvenilir olduğu söylenebilir.²⁴⁵

²⁴³ 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Madde 4/3.

²⁴⁴ Ahmet Sayer, Abdulkadir Barutçu, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Belediyelerde Görülen Etik Dışı Uygulamalar”, *Sayder Dış Denetim Dergisi*, Sayı 4, 2011, s. 60.

²⁴⁵ Ünal, a.g.t., s. 152.

2.5. Başbakanlık İletişim Merkezi

20 Ocak 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kuruluş ve işleyiş esasları belirlenerek “BİMER-Doğrudan Başbakanlık” kısa adıyla faaliyete başlamıştır. BİMER, Bakanlıklara ve Valiliklere yapılan başvuruların Başbakanlıktan izlenebilmesini ve doğrudan Başbakanlığa yapılabilen başvuruların kabulüne olanak veren bir sistemdir. Türkiye genelinden aranabilen bir telefon numarası²⁴⁶ ve bilgi işlem sistemi ile sistemin çalışması işlerlik kazanmıştır. BİMER’in kurulmasıyla vatandaşlarca yapılan sözlü veya yazılı müracaatların hızlı bir şekilde ilgili kamu kurumlarına iletilmesi, bu başvurulara en kısa sürede cevap verilmesi, gecikme yaşanması halinde ilgili birimlerin ikaz edilmesi, istatistiksel raporların alınması ve bütün bunların tek bir merkezden kontrol edilebilmesi sağlanmıştır.²⁴⁷

Sağlıklı işleyen bir halkla ilişkiler mekanizmasının varlığı açısından iletişim teknolojilerinin kullanımı günümüzde bir zorunluluk olup,²⁴⁸ BİMER uygulamasını bu anlamda teknolojinin etkin bir şekilde kullanılarak uygulamaya sokulan bir halkla ilişkiler sistemi olduğunu söyleyebiliriz. BİMER’in faaliyete geçmesiyle vatandaş ile devlet arasındaki iletişim kanalları açık tutularak, başvuruların olabildiğince kolay ve sorunsuz bir şekilde yapılabilmesinin yanı sıra başvurulara verilen cevapların da hızlı, etkili ve ekonomik olmasına olanak sağlanmıştır.

Kuruluş amacı göz önüne alındığında faydalı bir sistem olduğunu söyleyebileceğimiz BİMER, Kamu Denetçiliği sistemi ile karşılaştırıldığında, bu denetim mekanizmasının halkla ilişkiler özelinde sadece bir yönünü temsil etmekte ve vatandaş ile idare arasında bir köprü vazifesi görmektedir. Kamu Yönetiminde etkin bir halkla ilişkiler mekanizması olarak ve kötü yönetim uygulamalarını azaltarak iyi yönetim tesis etme amacını taşıyan BİMER, Kamu Denetçiliği sistemi

²⁴⁶ 150 numaralı kısa telefon hattı BİMER’e erişimi sağlamaktadır ve her İl Valiliğinde görevli kamu görevlileri tarafından, şikayetler sisteme girildiğinden, Başbakanlık tarafından takibi yapılmaktadır.

²⁴⁷ 2006/3 No’lu Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık Genelgesi <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/01/20060120.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/01/20060120.htm> (15.02.2016)

²⁴⁸ Metin Kazancı, Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 374.

ile amaç noktasında örtüşmektedir.²⁴⁹ Ancak ifade etmek gerekir ki, BİMER bir denetim sistemi olmayıp, sadece vatandaş ile idare arasındaki iletişimi hızlandıran bir başvuru takip sistemidir. Çünkü BİMER’e yapılan bir başvuru, şikayet edilen kurumun hiyerarşik üstü konumundaki makama ulaştığında anlam kazanmakta ve üst makamın talimatıyla incelemeye dönüşebilmektedir. Ancak sözü edilen başvurunun yürütme organından bağımsız ve tarafsız bir mercii tarafından incelenememesi nedeniyle verilen cevabın tatmin edici olduğunu söylemek zordur.

Öte yandan, vatandaşların BİMER aracılığıyla şikayetlerini idarenin en tepesindeki Başbakanlığa iletmeleri, vatandaş nezdinde başvurularının ciddi bir biçimde ele alınacağı algısı oluşturmakta ve bu şekilde bir tatmin sağlamaktadır. Bu yönüyle işlevsel bir halkla ilişkiler mekanizmasına sahip olan BİMER’in Kamu Denetçiliği Kurumu için iyi bir altyapı sistemi teşkil edebileceği söylenebilir.²⁵⁰

3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN OLUŞUMUNA İLİŞKİN BAZI ÇALIŞMALAR

Yukarıda da bahsedildiği üzere, Ombudsman denetimi, diğer denetim türlerine göre yönetenler ile yönetilenler arasında diğer denetim türlerinden daha basit bir yapıya sahiptir. Ombudsman denetiminde, karışık prosedürlere yer verilmemekte, somut olayın durumuna göre, gerektiğinde kamunun, gerektiğinde ise bireylerin tarafında yer alınmakta, uzlaştırma esası çerçevesinde uyuşmazlık çözülmeye çalışılmaktadır.²⁵¹

Bu nedenle, Ombudsman denetiminin ülkemizde de hayata geçirilmesi adına bir takım çalışmalar yapılmıştır. Bu bölümde kısa kısa bu çalışmalara değinilecektir.

²⁴⁹ Aslı Yağmurlu, “Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Mart 2009, c. 42, S. 1, s. 93.

²⁵⁰ Ahmet Can Pınar, Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2014, s. 109.

²⁵¹ Hasan Abdioğlu, “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi” *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 11, 2007, s. 89.

3.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

1970’li yıllardan sonra akademik düzeyde yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanan Ombudsmanın (Kamu Denetçisi) Türkiye’de kurulması yönündeki ilk çalışmanın, 1982 Anayasası yapım çalışmaları sırasında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin hazırladığı “Gerekçeli Anayasa Önerisi” olduğu bilinmektedir. Bu çalışma ile 1982 yılında oluşturulacak olan yeni bir anayasanın hangi niteliklere sahip olması gerektiği vurgulanmıştır. Bu nitelikler maddeler halinde sayılmış ve her maddenin ayrıntılı gerekçesi de belirtilmiştir. Söz konusu çalışmanın 114/a-b maddelerinde kamu kurumlarının denetimine vurgu yapılmış, denetim görevini yürütmek üzere “Kamu Denetçileri Kurulu” ihdası yönünde öneri getirilmiştir.²⁵²

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin “İdarenin açıklığı” başlıklı 114/a maddesinde; idarenin tüm yönetsel işlemlerinde gerekçe göstermesi, söz konusu işlemlere karşı yapılabilecek başvuru yollarının açıkça belirtilmesi zorunluluğunun yanı sıra yasa ile aksinin öngörülmediği durumlarda idarenin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olması gerektiği ve hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak nitelikte gizlilik kararı verilemeyeceği hususlarına değinilmiştir.²⁵³ “Kamu Denetçileri Kurulu” başlıklı 114/b maddesi ise, Kamu Denetçileri Kurulu kurulmasıyla ilgilidir. Söz konusu maddede; Cumhurbaşkanı’nın; Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Danıştay, Sayıştay, TBMM ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı gösterecekleri ikişer aday arasından birer kişiyi beş yıl süreyle görev yapmak üzere ataması suretiyle teşekkül ettirilecek beş kişilik Kamu Denetçileri Kurulu’nun, vatandaşların dilek ve şikayetlerini inceleyerek temel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlayacağı belirtilmiştir.²⁵⁴

Ayrıca aynı maddede, Kamu Denetçileri Kurulu’nca gerekli görülen özel durumlar için rapor hazırlanmasının yanı sıra her yıl düzenli olarak da, yürüttüğü faaliyetler ve temel hak ve özgürlüklerin korunması hususunda Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne ve Cumhurbaşkanı’na rapor sunulacağı, ilgili raporların Resmi Gazete’de

²⁵² Özden, Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar, s. 144.

²⁵³ Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 137.

²⁵⁴ Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 138.

yayımlanacağı düzenlenmiş, Kurul'un kuruluş, işleyiş, görev ve yetkilerinin yasal düzenlemeyle belirlenmesi de hüküm altına alınmıştır.²⁵⁵

Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin gerekçesine göre;

*“Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir. Bu kurul, yönetim karşısında bireylerin yalnız ve güçsüz kalmasını önleyecek, yurttaş özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözetecektir. Kurul, dilekçe hakkının işlerliğini ve etkililiğini sağlamaya en elverişli kurum olarak değerlendirilmiştir. Demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikâyetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi son derece önemlidir. Vatandaş, böylece devlet yönetimine doğrudan katılacak, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak ve onu denetleyebilecektir. Yönetim ise, vatandaş dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerini giderebilecek, yanlış yapma ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu denetçileri kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında, onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır.”*²⁵⁶

Ancak bu çalışma Milli Güvenlik Kurulu'na kabul görmemiş ve akademisyenlerin “Kamu Denetçileri Kurulu” kurulması önerisine karşılık, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak denetim faaliyeti yürütmekte olan “Devlet Denetleme Kurulu” anayasal bir kurum olarak düzenlenmiştir.²⁵⁷

3.2. Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Raporu

Devlet yönetimi sistemimizi geliştirerek, yönetim ihtiyaçlarına daha fazla cevap verebilmek için yapılan eski tarihli çalışmaları inceleyerek, bu çalışmaların uygulama alanlarını tespit etmek ve kamu yönetimi sistemimizin nasıl daha iyi faaliyet gösterebileceği konusunda fikirler üretmek amacıyla 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından Kamu Yönetimi

²⁵⁵Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 138.

²⁵⁶Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 139.

²⁵⁷Kemal Özden, Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, Tam Yayınları, İstanbul, 2005, s. 104.

Araştırması Projesi adıyla bir proje gerçekleştirilmiştir. Bu amaçla oluşturulan kurulun genel düşüncesi bu çalışma sonucunda elde edilen bulguların yetkili kişiler ve makamlar tarafından dikkate alınarak kamu yönetimi sistemimizin daha etkin çalışmasına katkı sağlamasıdır.²⁵⁸

Denetimde temel amacın, “*örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamak*” şeklinde belirten rapor, idari denetimde denetlemenin önemine değinmiştir ve kamu denetimini, yönetim sürecinin en önemli faktörlerinden birisi olarak görmektedir. Amaçlarda açıklık, amaçlara uygun olarak örgütlenme ve eylem planları ile uyumlu bir işleyiş özelliklerine sahip olmak, etkili bir denetimin varlığı için olmazsa olmaz unsurlardır.

Mevcut denetim birimleri ve çeşitli denetim kurullarının eksikliklerini ortaya koymuş ve buna karşılık “Öneriler” alt başlığı altında yer alan 7. maddede Kamu Denetçiliği Kurumu’ndan bahsetmekte ve bu konu hakkındaki fikirlerini şu şekilde ifade etmektedir: “*Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulu’nun da bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.*”²⁵⁹

3.3. TÜSİAD Raporu

Kamu kuruluşlarının çalışmaları ve akademik çevrelerin görüşleri dışında Türk Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) 1983 yılında yayınladığı “Kamu Bürokrasisi” isimli rapor da Ombudsmanlık ile ilgili bir çalışmadır. Anılan raporda; “*devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı...(için)...büroların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duyulan ihtiyaç...*” olduğundan bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde görülen ombudsman

²⁵⁸ Kaya Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991, s. 1.

²⁵⁹ Kaya Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991, s. 44.

benzeri bir kurumun, Meclis'e bağılı olmak üzere Türkiye'de faaliyete geçirilmesinin, kamuda çalışanları, vatandaş ile olan ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceğı belirtilmiştir.²⁶⁰

1983 yılındaki çalışmadan sonra TÜSİAD tarafından 1997 yılında “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” başlıklı yeni bir rapor hazırlanmıştır. Anılan raporda; bir kurum olarak ilk defa 1809'da İsveç'te ortaya çıkan Ombudsman'ın tanımı, faaliyet alanı, yapısı hakkında geniş bilgiler yer almış; İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Norveç'in detaylı olarak ele alındığı Ombudsman Kurumu karşılaştırmaları ve uygulamadaki önemli noktalara değinildikten sonra Türkiye'de bir Ombudsman Kurumu uygulamasının gerekliliğı tartışılarak, toplam kalite yönetimi yaklaşımının devlette uygulamaya başlanması için ombudsman bir araç olarak önerilmiştir.²⁶¹

Yine aynı şekilde bu konu ile ilgili olarak hazırlanan ve TBMM'ye de sunulan 1997 tarihli “Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri” isimli diğer bir raporda ise; Türkiye'de idare ile onun denetimi arasında boşluk bulunduğı, denetimin yargısal yollarının mevcut olduğı; fakat bunların kullanılması ve kısa zamanda sonuç alınabilmesinin zor olduğına değinilmiş, bu boşluğun giderilmesinde ise, ombudsman ya da mediateur'ün akla gelebilecek seçenekler olduğı, bunların avantajının, basit ve sözlü şikayetle bile harekete geçebilme olanağına sahip bulunmaları ve denetimlerini genellikle zaten kendilerini seçmiş olan yasama organı adına yapmaları hususu vurgulanmıştır.²⁶²

3.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliğı Kurumu

Kalkınma planlarında da Ombudsman konusu işlenmiş ve bu konuda fikirler ortaya konulmuştur. Bu kapsamda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Ombudsmanlık Kurumundan bahsedilmiştir.

²⁶⁰ TÜSİAD, Kamu Bürokrasisi, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1983, s. 90.

²⁶¹ TÜSİAD, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneğı, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 97-206, İstanbul, 1997, s. 90.

²⁶² TÜSİAD, Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 97-207, İstanbul, 1997, s. 162-163.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000); idari iş ve eylemlerin aldığı karışık ve hantal durumun basitleştirilmesi, idareler tarafından hesap verilebilir, saydam ve katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesi ve performans denetimi yapılmasına ilişkin çalışmaların başlaması önerilmiş ve bireyleri idarenin haksız uygulamalarından koruyacak mekanizmaların geliştirilmesi ve kurulmasının vazgeçilmez olduğu belirtmiştir. Çözüm olarak da birçok ülkede başarılı bir şekilde uygulanan Ombudsman Kurumuna değinilmiş ve Ombudsman denetiminin, yönetimin haksız iş ve eylemlerine karşı katı bürokratik işleyişlerden farklı ve hızlı bir bağımsız denetim yolu olduğu belirtilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) ise; daha önceki plandan farklı olarak Ombudsman ile ilgili yeni bir tanım yapılmıştır. *“Yönetimi denetleyen ama ona bağlı olmayan bir denetim kuruluşu olarak Ombudsman Kurumu, vatandaş-devlet etkileşiminde meydana gelen haksızlıkları giderecek ve yeni bir anlayış ortaya çıkartacak kurum olarak kurulmalı ve bunun için gerekli olan tüm mevzuat çalışmalarına başlanmalıdır”* denilmiştir. Bu planda, Ombudsmanın görev kapsamı istisnasız tüm idari iş ve eylemler olarak çok geniş tutulmuştur.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) ise; Ombudsman Kurumunun neden kurulması gerektiğine ilişkin yapılan tespitlerden oluşmaktadır.

“İdari başvuru sürecinde etkin rolleri olan başta kamu denetçisi olmak üzere, hakem heyetleri, arabuluculuk ve uzlaştırma kurulları gibi yargı dışı alana özgü alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarına mevzuatımızda yer verilmemiş olması, dava sayılarında artışa yol açmaktadır”

Bu planda da Ombudsman Kurumunun önemi ve gerekliliği klasik gerekçelerle diğer kalkınma programlarında yer aldığı gibi tekrar sunulmuştur. Her üç kalkınma planı da Ombudsman Kurumunun kurulmasına yönelik birer çalışma olmaktan öteye geçememiştir.

Nihayetinde Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2014-2018), kamu yönetiminde hesap verebilirliği güçlendirmek, idarenin iyi işleyişini sağlamak ve idari yargının iş yükünü azaltmak amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkemizde faaliyete geçtiği belirtilmiştir.

3.5. Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında Kamu Denetçiliği Kurumu

1963 yılında Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) arasında imzalanan Ankara Antlaşması ile Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki süreç ilk olarak başlamıştır. Ardından 1999 yılında Helsinki Avrupa Birliği Konseyi'nde Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmiş, katılım müzakerelerine ise 2005 yılında başlanmıştır. Avrupa Komisyonu, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesine uygun olarak, Türkiye'nin üyeliğe hazırlanma yönünde yaptıkları ilerleme konusunda Konsey ve Parlamento'ya düzenli olarak rapor sunmaktadır.

Bu raporların içeriği çok farklı konuları içermektedir. Konumuz olan Ombudsmanlık Kurumu ile ilgili olarak da farklı tarihlerdeki raporlarda bahsedilmiştir.

1998 Yılı İlerleme Raporu'nun "İnsan Hakları Koruma Araçları" başlığı altında, 2004 Yılı İlerleme Raporu'nun "Topluluk Yardımı" başlığı altında, 2005 Yılı İlerleme Raporu'nda, 2006 Yılı İlerleme Raporu'nun "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" başlığı altında, 2007 Yılı İlerleme Raporu'nda, 2008 Yılı İlerleme Raporu'nun "İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması" başlığı altında, 2009 Yılı İlerleme Raporu'nda, 2010 Yılı İlerleme Raporu'nda, 2011 ve 2013 Yılı İlerleme Raporu'nda Ombudsmanlık Kurumu'na ilişkin olarak, Kurumun kurulması gerekli olduğu yönünde teşvikler, yol göstermeler, gecikmelerden dolayı eleştiriler içeren değerlendirmeler yapılmıştır.

3.6. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu

Yukarıdaki bölümlerde Ombudsmanlık Kurumuna ilişkin olarak doktrindeki tartışmalar ve fikirler ele alınarak Kurumun kurulması öncesinde Türkiye'deki gelişmeler incelenmiştir. Konunun TBMM'nin gündemine girip yasal boyut kazanması ise 59. Hükümet döneminde, 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun tasarısı ile olmuştur. Anılan Kanun TBMM'de kabul edildikten sonra, Cumhurbaşkanı'na gönderilmiş, fakat Cumhurbaşkanı tarafından da bazı maddeleri tekrar görüşölmek üzere meclise iade edilmiştir. Bunun üzerine Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin yasal düzenleme 5548 sayılı Kanun ile yeniden

düzenlenerek, mecliste yeniden görüşölüp kabul edilerek, tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Ancak bu defa da söz konusu Kanun'un Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi tarafından, iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünün iptali istemiyle açılan davada; Anayasa Mahkemesinin 1.11.2006 günlü, 26333 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 27.10.2006 günlü, E:2006/140, K:2006/33 sayılı kararıyla, Kurumun kuruluşunu düzenleyen Geçici 1. maddesinin yürürlüğü durdurulmuş, adı geçen Mahkemenin 4.4.2009 günlü, 27190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 25.12.2008 günlü, E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararıyla da Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünü “...İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle, Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Anayasada öngörülen “İdare”, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını ifade etmemekte, yerel yerinden yönetim kuruluşları ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsamaktadır. ...Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun “idarenin bütünlüğü ilkesi” gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir.

Anayasa'da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasada öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken, Anayasada öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz...5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki

organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağılılığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır ...Anayasa'nın 87. maddesinde... TBMM'nin görev ve yetkileri açıkça belirtilmiştir.

Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin, genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Madde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasada gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasada belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi, adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir..." gerekçeleri ile oybirliğiyle iptal edilmesine hükmedilmiştir.

3.7. 2010 Yılı Anayasa Değişikliği Kapsamında Getirilen Kamu Denetçiliği Düzenlemesi

Anayasa'nın 10, 20, 23, 41, 51, 53, 54, 69, 74, 84, 94, 125, 128, 129, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 156, 159, 166 ile geçici 3 ve geçici 15. maddeleri için yeni düzenlemeler içeren Anayasa değişiklik teklifinin TBMM'ye sunulması üzerine, 07.05.2010 tarihinde 5982 sayılı Anayasa değişikliklerine ilişkin Kanun'la kabul edilmiştir. Daha sonra onaylanması için Cumhurbaşkanlığına gönderilmesi üzerine, Cumhurbaşkanı tarafından anılan değişiklikleri içeren düzenlemeler referanduma sunulmuştur. 12.09.2010 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması neticesinde Anayasa değişiklikleri kabul edilmiştir.

2010 Anayasa Değişiklikleri kapsamında Anayasa'nın "Dilekçe Hakkı" başlıklı 74. maddesi "Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" şeklinde değiştirilmiş ve anılan maddenin içeriğinde şu şekilde bir düzenlemeye yer verilmiştir (T.C. Anayasası):

"Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin isleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu baş denetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir."

Böylece 25.12.2008 günlü, E:2006/140, K:2008/185 sayılı Anayasa Mahkemesinin iptal kararının temelini oluşturan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, anayasal dayanağının bulunmadığı, TBMM ile organik bir bağının olmadığı yolundaki gerekçesi ortadan kaldırılmıştır. Böylelikle Kurum ile ilgili her şey Anayasal zemine oturtularak, Kurum'un ihdası için yapılacak yasal düzenlemenin iptal edilmesinin önüne geçilmiştir.

Yeni düzenleme ile Kamu Baş Denetçisine daha demokratik meşruiyetin kazandırılması amacı etkili olmuştur. Bunu sağlamak için de Kamu Baş Denetçisi'nin seçiminde daha nitelikli çoğunlukların aranması görev süresinin milletvekillerinin görev süresiyle paralel olarak 4 yıl olarak belirlenmesi örnek olarak verilebilir.

Kamu Baş Denetçisi'nin bağımsız ve tarafsız olarak varlığını sürdürebilmesi açısından muhalefet partilerinin de üzerinde uzlaştığı kişilerin kamu baş denetçisi seçilmesi çok önemlidir. Aynı şekilde görevden alınma hususunda aranılacak nitelikli çoğunluk da önemlidir. Çünkü basit çoğunlukla görevden alınabilme ihtimali bağımsızlık açısından tehdit oluşturmaktadır.

Bu düzenleme ile Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir düzene oturmuş ve yapılacak kanuni düzenlemeyle kurumun ihdası mümkün hale getirilmiştir.

3.8. 60. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

12 Eylül 2010 tarihli referandumla yapılan Anayasa değişikliği sonrasında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması noktasında kararlı adımlara devam edilmiş ve bu doğrultuda Bakanlar Kurulu tarafından yeni bir kanun tasarısı hazırlanarak 05.01.2011 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Ancak 23. Yasama Dönemi içerisinde tasarı, TBMM Genel Kurulu gündemine hiç gelmemiş ve yasalaşmayarak hükümsüz kalmıştır.²⁶³

Tasarının genel gerekçesinde, vatandaşların idareden kaynaklanan şikayetlerini minimum düzeye indirecek bir yönetim anlayışının oluşturulması ihtiyacı ile kalkınma planlarında öngörülen vatandaş ile yönetim arasındaki ihtilafların etkin ve hızlı bir biçimde çözüme kavuşturulması amacıyla kamu yönetimi örgütü dışında bağımsız bir denetim mekanizmasının hayata geçirilmesine, AB'nin kendi bünyesinde ve üye devletlerin tamamında yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de de faaliyete geçirilmesi gerekliliğine işaret edilmiştir.²⁶⁴

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına ilişkin daha önceki kanun ve kanun tasarılarına nazaran bu tasarıda, kanunun amacı ayrıntılı bir şekilde ifade edilmiş ve idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarında adalet, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk hususlarına özellikle değinilmiştir.²⁶⁵ Tasarıda kurumun görevi, idarenin işleyişi ile ilgili bir şikayet üzerine idarenin her türlü eylem ve işlemlerini kanunun amacında belirtilen ilkeler çerçevesinde incelemek ve idareye öneride bulunmak olarak ifade edilmiştir. Yine bu tasarıda da daha öncekilerde olduğu gibi kurumun görev ve yetki alanı dışında tutulan kişi ve kurumlar belirlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile

²⁶³ http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=88231 (19.02.2016)

²⁶⁴ 60. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi [481w2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0991.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0991.pdf) (19.02.2016)

²⁶⁵ 60. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı md. 1 <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0991.pdf>, (19.02.2016)

re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanımına ilişkin işlemler ile yargı yetkisinin kullanımına ilişkin işlemler kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır.²⁶⁶

Kanun tasarısında Kurum'un görev alanına ilişkin olarak yapılan düzenlemede; 5548 sayılı Kanun'da açıkça görev alanı dışında tutulan, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin salt askeri hizmetlerine ilişkin faaliyetleri, denetim kapsamına alınmışsa da, komisyon aşamasında getirilen önergeyle tekrar denetim kapsamı dışına alınmıştır.

Diğer yandan, kısıtlama konusunda bir diğer düzenlemede ise, 5548 sayılı Kanun'la "*Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri*" ifadesiyle kurumun görev alanı konusunda yargı organlarının denetimine ilişkin getirilen sınırlama, "*Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler*" olarak değiştirilerek muğlâk olan duruma netlik kazandırılmıştır. Ayrıca söz konusu tasarıda idari başvuru yolu ve süre gibi konularda da birtakım değişikliklere gidilmiştir.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetki alanının geniş ölçüde tasarlandığı çalışma 60. Hükümet döneminde hazırlanan 991 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı olmuştur. Ancak söz konusu tasarı, ilgili yasama döneminde kanunlaşmadığı için kadük kalmıştır.

991 sayılı Kanun Tasarısı'nın kadük kalmasından sonra, 2012 yılında yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmış ve 14.05.2012 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda kabul edilerek 17.05.2012 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur.²⁶⁷ Önceki kanun tasarılarının aksine bu tasarı TBMM'de olağanüstü bir hızla sadece Anayasa Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda görüşülmek suretiyle TBMM Genel Kurulu'na sunulmuş ve 24. Dönem 2. Yasama yılının 119 ve 120. Birleşiminde kabul edilerek 14.06.2012 tarihinde 6328 kanun numarasını almıştır.²⁶⁸ Cumhurbaşkanı'nın onayını müteakip Kanun, 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece Türkiye'de 2000'li yıllarda başlanan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması çabaları bu yönde hazırlanan ilk kanun tasarısının üzerinden 12 yıl geçmesinden sonra 2012 yılında neticeye

²⁶⁶60. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı md. 5

²⁶⁷Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı <http://www.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf>, (19.02.2016)

²⁶⁸http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328 (19.02.2016)

bağlanmış ve Kamu Denetçiliği sistemi ülkemizde hayata geçirilmiştir. Türkiye'nin ilk Kamu Başdenetçisi Nihat Ömeroğlu ise, 6328 sayılı Kanun'un 11. ve geçici 1. maddeleri uyarınca TBMM Genel Kurulu'nun 27.11.2012 tarihli oturumunda seçilerek, bu kararın 04.12.2012 tarih ve 28487 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmasının ardından görevine başlamıştır.

Bundan sonraki bölümde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu merkeze alınarak Kamu Denetçiliği Kurumu anlatılacağından dolayı, anılan Kanun maddelerine burada değinilmeyip, sonraki bölümde ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

4. 6328 SAYILI YASA İLE KURULAN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Gelişen dünyada kamu yönetiminin de kendini geliştirerek bu değişime ayak uydurması kaçınılmaz olmaktadır. Aksi durumda hantal bir yapıya sahip kamu yönetimi birçok noktada aksamaya başlayacak ve yönetilenler ile sorunlar yaşayacaktır. Kamu yönetimi gelişmelere ayak uydururken, idareden kaynaklanan şikâyetleri en aza indirecek bir yönetim anlayışının da yerleştirilmesi zorunluluk haline gelmiştir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun genel gerekçesinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıyla ilgili ülkemizde daha önce yapılan çalışmalar ve karşılaşılan engellerle ilgili açıklamalarda bulunulmuş ve 5548 sayılı Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçeleri de göz önünde bulundurularak bu Kanun hazırlanmıştır.

Kanun'un amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.²⁶⁹

²⁶⁹ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 1. madde.

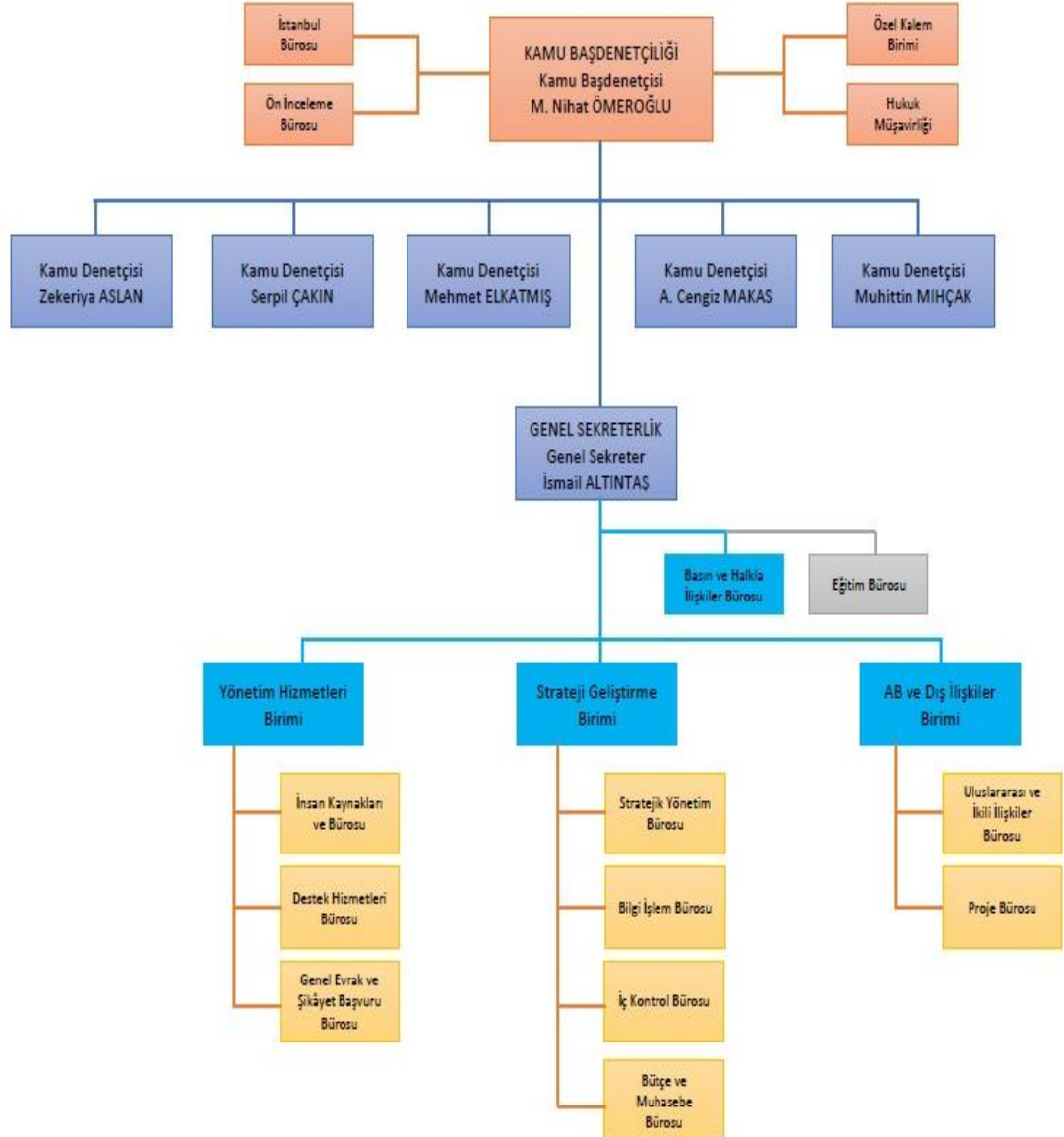
4.1. Kurumun Yapısı, Görev Alanı ve Çalışma İlkeleri

4.1.1. Kuruluş ve Organizasyon

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun ikinci bölümü, “Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri” başlığı altında on üç maddede düzenlenmiştir. Bu bölümde; Kurumun kuruluşuna ilişkin teşkilatlanma esasları, Kurumun görevi, Başdenetçi ve Denetçilerin görevleri, Kurumun çalışma ilkeleri, Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri, Başdenetçi veya Denetçi seçileceklerde aranacak nitelikler, Başdenetçi ve Denetçilerin adaylık ve seçiminde uygulanacak hükümler düzenlenmektedir. Ayrıca Başdenetçi ve Denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlıklarıyla ilgili hükümlerle, görev süreleri, görevden alınmaları, görevin hangi şartlarda sona ereceği ve sosyal ve mali hakları da bu bölümde düzenlenmiştir.

Kanunun 4’üncü maddesi, Kurumun kuruluşuna ilişkin teşkilatlanma esaslarını belirlemektedir. Bu maddeye göre, tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisinin bulunması gibi yerine getireceği görevler ve bu görevler dolayısıyla tanınan yetkiler dikkate alınarak TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan kurum, gelen iş yoğunluğuna veya işin özelliğine göre uygun gördüğü yerlerde büro açabilecektir. Kurum bünyesinde bir Başdenetçi, beş Denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır.

Aşağıdaki şekilde, Kurumun organizasyon şemasına yer verilmiş olup, Kamu Başdenetçisinin ve denetçilerin görevleri ile Genel Sekreterliğin görevlerine ve Kurum’un çalışma esasına ilerleyen bölümlerde yeri geldikçe değinilecektir.

Tablo 1: Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması²⁷⁰

4.1.2. Kurumun Görevleri

Kurumun görevleri Kanun'un 5. maddesinde, “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla

²⁷⁰ <http://www.ombudsman.gov.tr>

görevlidir. Ancak; a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.” şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Dünya örneklerine baktığımızda, çoğunda görmekteyiz ki, kamu denetçisinin harekete geçebilmesi için sadece şikayete gerek bulunmamaktadır. Kamu Denetçisi gerekli ve ciddi gördüğünde resen de harekete geçebilmektedir. Oysa 6328 sayılı Kanun’da böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kurumun harekete geçebilmesi için sadece şikayet yolu öngörülmüştür. Bu durum Kurumun hareket alanını daraltmakta ve bağımsızlık unsurunu zedelemektedir.

Öte yandan Kanun’un 4. maddesi bir takım istisnalar getirerek, bazı kurumları denetim dışında tutmuştur. Hukuk Devleti olmanın en başta gelen şartlarından biri olan “şeffaflık” unsuru gereği, bu sınırlamanın çok geniş tutulduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte, maddedeki “*Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri*” ifadesi muğlak bir ifade olmakla birlikte hangi faaliyetlerin sırf askeri faaliyet sayılması gerektiği somut olarak ortaya konmamıştır. Bu da emir komuta zincirinde ortaya çıkan birçok şiddet olayı gibi davranışların denetim dışında kalmasına sebep olacaktır.

Diğer yandan 28.03.2013 tarih ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Kurum’un Görevleri” başlıklı 4. maddesinde, Kurumun merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahalli idarelerin, mahalli idarelerin bağlı idarelerinin, mahalli idari birliklerinin, döner sermaye kuruluşlarının, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceleyeceği, araştıracağı ve önerilerde

bulunacağı düzenlemesine yer verilmiştir. Anılan maddenin 2. fıkrasında, Kanundaki düzenlemeye paralel olarak Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, hakkında yapılan şikâyetlerin Kurumun görev alanı dışında olduğu belirtilmiştir.

Sözü edilen Yönetmeliğin 5. maddesinde ise, kurumca incelenemeyecek şikâyet başvuruları düzenlenmiş olup, buna göre, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikâyetler incelenemeyecektir. Ayrıca sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan veya daha önce sonuçlandırılan şikâyetler hakkında Kuruma yeniden yapılan şikâyetler de incelenmez. Bunun dışında belli bir konuyu içermeyen şikâyetlerin Kurumca incelenmesine de olanak bulunmamaktadır.

4.1.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri

Başdenetçi ve denetçilerden oluşan organa Başdenetçilik denir. Kurumu, Başdenetçi yönetir ve temsil eder.²⁷¹ Başdenetçinin görevleri şunlardır; Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak, yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak, yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek, genel sekreteri ve diğer personeli atamak, kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Denetçilerin görevleri ise şunlardır: Bu Kanun'da verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak olarak belirlenmiştir.²⁷²

Diğer yandan 6328 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin Yönetmeliğin 40 ve 41. maddelerinde Başdenetçi'nin ve Denetçinin görev ve yetkileri Kanun'daki

²⁷¹ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6. madde.

²⁷² 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 7. madde.

düzenlemeye nazaran daha ayrıntılı bir şekilde sayma yoluyla belirtilmiş ve Başdenetçi ve Denetçiler arasındaki görev ve yetki konusuna ilişkin açıklayıcı düzenlemelere yer verilmiştir.

4.1.4. Çalışma İlkeleri

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

Kanun'un 9. maddesinde de Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirecek olan Genel Sekreter ve diğer idari personelin görev aldığı Genel Sekreterlik organı düzenlenmiştir. Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- a) Kurumun büro işlemini yürütmek,
- b) Personelin şahsi dosyalarını tutmak,
- c) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek,
- ç) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak,
- d) Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek,
- e) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek,
- f) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak,
- g) Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmaktır.

4.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Genel Durumu

4.2.1. Nitelikleri, Seçimleri ve Görev Süreleri

Kanun'un 10. maddesi, Başdenetçi ve Denetçi seçilebilmek için aranan nitelikleri ortaya koymaktadır. Buna göre; Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için şu şartların bulunması gerekmektedir:

- Türk vatandaşı olmak,
- Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak,
- Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak,
- Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,
- 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

Başdenetçinin seçimi Anayasa'nın 74.Maddesinde "*Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur*" şeklinde düzenlenmiştir.

Kanun'un 11. maddesinde Başdenetçi ve Denetçilerin adaylık ve seçilme şartları düzenlenmiştir. Bu madde üzerinde tartışmaların yoğunlaştığı nokta Başdenetçi ve Denetçilerin seçilmelerinde nitelikli çoğunluğun son turda da aranması gerektiğiyle ilgilidir. Anılan madde şu şekildedir; "*Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar. Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir. Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile*

seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.”

4.2.2. Görevden Alınma ve Görevin Sona Ermesi

Başdenetçi ve Denetçilerin görev süreleri Kanun’un 14. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin ilk fıkrasında bu sürenin Başdenetçi için de Denetçiler için de dört yıl olduğu belirtilmiş, üçüncü fıkrada da sadece bir dönem daha Başdenetçi veya Denetçi olarak seçilebilecekleri ifade edilmiştir. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi sebeplerle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya Denetçinin yerine seçilen kişinin de görev süresi dört yıldır.

Bu maddede yer alan dört yıllık görev süresi ve tekrar seçilme şartı tartışma konusu olmuştur. Anayasa Komisyonunda bazı üyeler üçte iki çoğunlukla seçilmeyen Başdenetçi ve Denetçilerin görev süresinin kendisini seçen Parlamento ile aynı olması gerektiği aksi halde parlamentonun değil kendisini seçen iktidarın denetçisi olacağı ve Denetçilerin tek dönem seçilip önemli güvencelere kavuşturulmasının tarafsızlığı ve bağımsızlığı sağlama konusunda değerlendirilebileceği belirtilmiştir.

Kanunun 15. maddesinde ise Başdenetçi ve Denetçilerin görevden alınma ve görevin sona ermesiyle ilgili hükümler yer almaktadır. Bu maddeye göre görevin sona ermesi halleri şu şekilde hükme bağlanmıştır: “*Başdenetçinin veya denetçilerin 10. maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun*

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

4.2.3. Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusu Kanun’un 12. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; hiç bir organ, makam, merci veya kişi, görevleri ile ilgili konulara ilişkin olarak Başdenetçiye ve denetçilere emir ve talimat verememektedir. Aynı şekilde genelge gönderememekte, tavsiye ve telkinde bulunamamaktadır.

4.3. Kuruma Başvuru Usulü, Çalışma Şekli ve Başdenetçi ve Denetçilerin Yetkileri

4.3.1. Kuruma Başvuru

Kanun’un 17. maddesinde, Kurum’a gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceği, eğer talep edilirse başvuru sahibinin başvurusunun gizli tutulacağı düzenlenmiştir.

Maddenin 2. fıkrasında da, başvurunun nasıl yapılacağı ve usulü düzenlenmiştir. Buna göre; “Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.”

3. fıkra ise; belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar, maddenin 2. fıkrasında belirtilen şekil şartına uymayan başvurular ile sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvuruların incelenmeyeceğini düzenlemiştir.

Maddenin 4. fıkrasında da 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi, Kuruma başvurabilmenin ön şartı olarak düzenlenmiştir. Bu duruma istisna olarak da telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan halleri getirmiştir.

Başvuru sahipleri, ücretsiz olarak illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklara başvuru yapabilirler.

Kuruma başvuru süreleri de maddenin 7. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, ilgili idareye yapılan başvuruya verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarih olarak düzenlenmiştir.

Maddenin son fıkrasında da, dava açma süresi içinde yapılan başvurunun, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağı düzenlenmiştir.

Kuruma şikayet başvurusunun daha ayrıntılı şekilde ele alındığı, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin Kuruma şikayet başvurusunda bulunabileceği, ancak şikayetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren konulara yönelik olması halinde menfaat ihlali şartının aranmayacağı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin 8. maddesinde, şikayet başvurusunun Türkçe dilekçe ile yapılacağı, ancak şikayetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusunun Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebileceği, şikayet dilekçelerinin Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı

bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla gönderilebileceği, Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da şikayet başvurusunda bulunulabileceği, ayrıca illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikayet başvurusu yapılabileceği, Valilik veya Kaymakamlıkların şikayetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikayet başvurusunu ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan Kurum'a göndereceği ifade edilmiştir. Diğer yandan aynı maddenin 3. fıkrasında, faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikayet başvurularına ait dilekçe asıllarının onbeş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvurunun geçerli sayılmayacağı, ancak kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şartın aranmayacağı düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru oldukça basit ve karmaşık bir usul süreci gerektirmeyen bir yöntemle yapılmaktadır. Şikayet konusu anlaşılır bir şekilde ifade edildikten sonra, Kurum'a rahatlıkla iletilebilmesi mümkündür.

Şikayet başvurusunun nasıl yapılacağı, başka bir ifadeyle dilekçede hangi hususların yer alacağı hususu da yine anılan Yönetmeliğin 9. maddesinde etraflı bir biçimde ele alınmıştır. Bu maddeye göre, şikayet başvurusu, yönetmeliğin ekinde yer alan ve Kurumun resmi internet sitesinde yayımlanan Gerçek Kişiler İçin Şikayet Başvuru Formu veya Tüzel Kişiler İçin Şikayet Başvuru Formu doldurulmak suretiyle yapılır. Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikayet başvurusu yapılabilir. Haklı bir nedenin bulunması halinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikayet başvuruları da kabul edilir. Şikayet başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılır veya doldurulur. Varsa şikayet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir. Şikayet başvurusundan herhangi bir ücret alınmaz. Şikayet başvurusunda, şikayetçi gerçek kişi ise; adı, soyadı, imzası, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası, tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi, şikayet edilen idare, şikayet konusu ve talep, idareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi, varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası, şikayetçi tüzel kişi ise; unvanı, tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon

numarası ve varsa elektronik tebligat adresi, yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası, şikayet edilen idare, şikayet konusu ve talep, idareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi, yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği, varsa merkezi tüzel kişilik numarası yer alır.

Yönetmeliğin 11. maddesine göre, şikayet başvurusunun kanuni temsilci veya vekil tarafından yapılması da mümkündür. Bu şekilde yapılan şikayetlerde temsile veya vekaletle dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması gerekmektedir.

Kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilmesi için idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiğini daha önce ifade etmiştik. Bu durum Kanun'daki düzenlemeye uygun şekilde Yönetmeliğin 12. maddesinde de düzenlenmiş olup, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10,11,12 ve 13. maddelerinde düzenlenen başvuru yolları tüketilmeden Kurum'a şikayet başvurusunda bulunulması söz konusu değildir. Ayrıca özel kanunlarında yer alan zorunlu idari başvuru yollarının da tüketilmesi gerekmektedir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde idari başvuru yolları tüketilmese dahi şikayet başvurularını kabul edebilir. Diğer yandan, idarenin tutum ve davranışına karşı idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunlu değildir. İdarenin kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilir.

Yönetmeliğin 13. maddesinde, şikayet başvuru süresi düzenlenmiş olup, zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesinden sonra, idare tarafından verilecek cevabın tebliğ tarihinden itibaren, idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilir. İdarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı, tutum ve davranışın gerçekleştiği veya işlemin tebliğ edildiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilir.

4.3.2. Kurumun Çalışma Şekli

Kuruma yapılan şikâyet başvurusunun inceleme ve araştırılmasına geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Buna göre öncelikle, şikâyet başvurusunun kurumun görev alanına girip girmediği, başvurunun süresi içinde yapılıp yapılmadığı, kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, 8. maddenin 1. fıkrası kapsamında (başvurunun Türkçe dilekçe ile yapılması) yapılıp yapılmadığı, belli bir konuyu içerip içermediği, Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği, yönlerinden incelemeye tabi tutulur.²⁷³

Ön inceleme sonucunda verilecek kararlar Yönetmeliğin 20. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre verilecek kararları bir tablo şeklinde ifade etmek gerekirse şu şekilde özetlenebilir:²⁷⁴

Durum	Karar
Şikâyet başvurusunun, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği durumu hariç olmak üzere yukarıdaki şartlardan herhangi birini taşımaması halinde;	İncelenemezlik kararı verilir. Bu karar şikâyetçiye tebliğ edilir ve tebliğ ile birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar.
İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında, ilgili idareye gönderme kararı verilir. Bu karar şikâyetçiye tebliğ edilir. Kuruma şikâyet tarihi ilgili idareye başvuru tarihi	-İdare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliğ tarihinden, -İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma

²⁷³Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 19

²⁷⁴ Yüce, Beyce, a.g.e., s. 68.

olarak kabul edilir. Şikayet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine;	yeniden şikayet başvurusu yapılabilir.
Şikayet edilen idarenin yanlış gösterilmesi durumunda;	Kurum resen doğru idareyi belirler ve inceleme aşamasına geçer.
İncelenemezlik kararı doğrultusunda, eksikliklerin giderilmesi şartıyla;	Süresi içinde yeniden Kuruma başvurulabilir.
Şikayet başvurusunun yukarıda sıralanan şartları taşıması halinde;	İnceleme ve araştırma aşamasına geçilir.
Ön inceleme şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması halinde;	İncelenemezlik veya gönderme kararı verilir.

Ön inceleme konuları yönünden sorun bulunmadığı durumlarda şikayet başvurusunun esası incelenir. Buna göre Kurum, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden inceler ve araştırır. Şikayet başvurusu başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenip araştırılır. Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikayet başvuruları birleştirilerek incelenebilir. Şikayet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikayetlerde ise şikayetçi veya şikayet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür.²⁷⁵

Kurum şikayet başvurusunun esasını incelerken, ilgili idareden bilgi ve belge isteyebilir, bilirkişi görevlendirebilir, tanık veya gerekli gördüğü kişilerin dinlenmesini isteyebilir. 6328 sayılı Kanun'da düzenlenen bu hususlara benzer şekilde Kanun'un uygulanmasına ilişkin Yönetmeliğin 23,24 ve 25. maddelerinde idareden bilgi ve belge istenmesi, bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesi hususu sırasıyla düzenlenmiştir.

²⁷⁵Yönetmelik, madde 22.

Yargısal denetimde olduğu gibi Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayet başvurusu ile ilgili de bir takım özel durumların sonradan ortaya çıkması mümkündür. Örneğin şikayetçinin karar verilinceye kadar şikayetinden vazgeçmesi mümkün olabilir. Bu halde Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır. Kurumca karar verilmeden önce ilgili idarenin şikayet konusu talebi yerine getirmesi de ihtimal dahilindedir. Bu durumda da Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır. Gerçek kişi şikayetçinin ölümü halinde ve tüzel kişi şikayetçinin tüzel kişiliğinin sona ermesi durumunda inceleme ve araştırma sona erdirilir. Ancak şikayet konusunun mirasçıları ilgilendirmesi halinde inceleme ve araştırmaya devam edilir. Kuruma yapılan şikayet başvurusu sonuçlanmadan şikayet konusuyla ilgili dava açılması durumunda, Kurum, inceleme ve araştırmasını dava sonuna kadar bekletebileceği gibi şikayet başvurusunun niteliğine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilmesi durumunda, kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar.

Yukarıda bahsi geçen özel durumlar Yönetmeliğin sırasıyla 26, 27, 28 ve 29. maddelerinde düzenlenmiş olup, 30. maddesinde de, şikayetten vazgeçme, şikayete konu talebin idarece yerine getirilmesi, şikayetçinin ölümü veya tüzel kişiliğin sona ermesi hallerinde, şikayet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına, kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebileceği belirtilerek, bu gibi durumlarda, inceleme ve araştırmaya devam edilip edilmemesi konusunda Kurum'a takdir yetkisi tanınmıştır.

Yönetmeliğin 36. maddesine göre Kurum, inceleme ve araştırmasını şikayet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içerisinde başvurunun neticelendirilememesi halinde, keyfiyetin gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu şikayetçiye bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir.

Şikayet başvurusunun esası ile ilgili yapılan inceleme ve araştırma sonucunda Kurum, tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.²⁷⁶

Yapılan inceleme ve araştırma sonucu şikayetin yerinde olduğunun anlaşılması durumunda ilgili idareye tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında,

²⁷⁶ Yönetmelik, madde 31.

hatalı davranıldığıının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliği yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması tavsiyelerinden bir ya da bir kaçına yer verilir. Ayrıca Kurum bu tavsiye kararları dışında da başka bir tavsiye kararı verebilir. Tavsiye kararı üzerine ilgili idare, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemleri veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür. Diğer yandan şikayetin yerinde olmadığıının anlaşılması durumunda, şikayetin reddine karar verilmektedir.²⁷⁷

Daha önce bahsetmiş olduğumuz özel durumların ortaya çıkması (Yönetmeliğin 26, 27, 28 ve 29. maddelerinde düzenlen şikayetçinin başvurusundan vazgeçmesi, gerçek kişinin ölümü veya tüzel kişiliğin sona ermesi, şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, şikayet konusu hakkında dava açılması) nedeniyle inceleme ve araştırmanın sona erdirilmesi durumunda ise, karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilir.²⁷⁸

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilecek kararlarda bulunması gereken hususlar Yönetmeliğin 35. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre, şikayet numarası ile karar numarası ve tarihi, şikayetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi, şikayet edilen idare ve adresi, şikayet konusu, hukuki sebepler ve istemin özeti, dosyadaki bilgi ve belgelerin özeti, gerekçe, verilen karar ve sonuç, şikayet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam, imza ve mühür, kararlarda bulunması gerekli hususlar arasında sayılmıştır.

Yönetmeliğin 38. maddesine göre, şikayet başvurusunun reddi halinde, durmuş olan dava açma süresi; gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren, başvurusunun kabul edilerek ilgili idareye tavsiye kararı verildiği halde ilgili merciin, Kurumun tavsiyesi doğrultusunda otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmemesi veya eylemde bulunmaması halinde kaldığı yerden, karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilmesi durumunda, kararın ilgiliye tebliğinden itibaren, Kurumun inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde bu husustaki kararın ilgiliye tebliğinden itibaren, kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır.

²⁷⁷ Yönetmelik, madde 32, 33.

²⁷⁸ Yönetmelik, madde 34.

4.3.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Yetkileri

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 18, 19, 20, 22 ve 23. maddeleri, Başdenetçi ve Denetçilerin sahip oldukları yetkileri, bu yetkileri nasıl kullanacaklarını ve çalışma usulünü düzenlemektedir. Genel olarak Başdenetçi ve Denetçilerin; bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme, tanık dinleme, inceleme ve araştırma yapma ve açıklama yapma yetkileri vardır.

Bilgi ve belge isteme yetkisi 18. maddede düzenlenmiş, “devlet sırrı” niteliğindeki belgeler de dahil olmak üzere, Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak her tür belgeyi inceleme yetkisi verilmiştir. Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği ancak Başdenetçi veya görevlendireceği Denetçi tarafından bu nitelikteki belgelerin yerinde incelenebileceği hükme bağlanmıştır.

Kurum tarafından istenen bilgi ve belgeler bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde Kuruma verilmelidir. Bu süre içinde haklı bir neden olmaksızın bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında Başdenetçi veya Denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci tarafından soruşturma açılmaktadır.

Başdenetçinin ve Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için bilirkişi görevlendirebilecekleri ve tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilecekleri 19. maddede hükme bağlanmakta, ayrıca, görevlendirilen bilirkişilere ödenecek ücret gösterilmektedir. Bunların yanında, uzmanlara da tanık ya da ilgili kişileri dinleme imkanı tanınmaktadır.

Kanun'un 20. maddesinde inceleme ve araştırma yetkisini kullanmada dikkat edilecek süreler düzenlenmiştir. Kişilerin hak arama talebinin sağlıklı yürütülebilmesini ve kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla; Kurumun, kendisine yapılan başvuruları en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerektiği; yapılan inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerinin Kurum tarafından ilgili mercie ve başvurana bildirileceği, şayet ilgili merci bu öneriler doğrultusunda yeni bir işlem tesis etmiş ise bu işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini en geç otuz gün içinde Kuruma bildirmesi gerektiği düzenlenmektedir.

Diğer yandan maddenin son fıkrasında, Kuruma, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı başvurana göstermesi zorunluluğu da getirilmektedir.

Kanun'un 21. maddesi ise, 17. maddenin son fıkrasında düzenlenen dava açma süresinin durmasından sonra ne zaman tekrar işlemeye başlayacağı ile ilgili hususları belirlemektedir. Buna göre durmuş olan dava açma süresi *“başvurunun kurum tarafından reddedilmesi halinde, gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren; başvurunun kabul edilmesi halinde ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise ve Kurumun, inceleme ve araştırmasını altı ay içerisinde sonuçlandıramaması halinde”* kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kanun'un 7. maddesinde Başdenetçi'nin görevleri arasında rapor hazırlayacağı ve bu raporları kamuoyuna duyuracağı hükme bağlanmıştır. Kanunun 22. maddesinin birinci fıkrasında bu görevle ilgili ayrıntılara yer verilmiş, Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, Komisyonun, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek iki ay içinde Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu, TBMM Başkanlığına göndereceği belirtilmiştir. Komisyonun hazırladığı bu raporun da Genel Kurulda ivedilikle görüşüleceği fıkranın son bendinde ifade edilmiştir.

Maddenin ikinci fıkrasında ise, Kurumun yıllık raporlarının ayrıca, Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağı, üçüncü fıkrada da Kurumun açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceği düzenlenmektedir.

Kanun'un 23. maddesi ise Kurum adına açıklama yapma yetkisini düzenlemektedir. Bu maddeye göre, Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapma yetkisi Başdenetçiye veya Başdenetçinin görevlendireceği Denetçiye aittir.

4.4. Kurum Personeli

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 4. bölümünde Kurumda çalışacak personelin atanması, mali ve sosyal hakları, uzman ve uzman yardımcılarının atanması ve nitelikleriyle, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta olan personelin görevlendirilmesiyle ilgili hükümler yer almaktadır.

24. madde Genel Sekreter ve diğer personelin Başdenetçi tarafından atanacağını belirtmekte, Genel Sekreterin en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı kanunun 48. maddesinde belirtilen şartlara sahip olması gerektiği ifade edilmiştir.

25. maddede ise Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığına atanabilmek için aranan nitelikleri düzenlenmiştir. Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartlar yanında, Uzman Yardımcılarının *“dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilen yurtiçi ve yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, yapılacak giriş sınavında başarılı olmak ve sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibari ile otuz beş yaşını doldurmamış olmak”* şartlarını da taşıması gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Uzmanı seçilebilmek için aranan şartlar da 26. maddede düzenlenmiştir. Buna göre Uzman Yardımcılığına atananlar en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar ve sınavda başarılı olanlar Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından da en az (C) düzeyinde puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar ise istekleri halinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarından uygun kadroya atanırlar.

Uzman yardımcılarının ve uzmanların görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esaslarla, Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları ve yapılacak yeterlik sınavının şekli yönetmelikle düzenlenmektedir.

6328 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin Yönetmeliğin 43. maddesinde, uzman ve uzman yardımcılarının Başdenetçi veya denetçiler tarafından verilen görevleri yerine getireceği, uzman ve uzman yardımcılarının

Kurumun asli hizmetlerini yürütmek üzere Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliğinde belirtilen görevleri ifa edeceği belirtilmiştir.

Kanun'un 27. maddesi personele uygulanacak hükümler ile personelin sosyal ve mali haklarını düzenlemektedir. İlk fıkrada Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu'nun uygulanacağı; ikinci fıkrasında, Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir.

Maddenin üçüncü fıkrasında ise, Kurumda görev alan Uzmanlara Başbakanlık Uzmanları, Uzman Yardımcılarına Başbakanlık Uzman Yardımcıları ve Kurumun diğer personeline ise, Başbakanlıkta aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir.

Dördüncü bölümün son maddesi olan 28. maddede ise; kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesiyle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre görevlendirilecek personel uzmanlık gerektiren işlerde personelin kurumunun izniyle ve en fazla altı ay süreyle görevlendirilebilmektedir. Bu süreyi ihtiyaç halinde üç ay daha uzatma imkanı vardır.

4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi, Yasaklar ve Kadrolar

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun son bölümü çeşitli hükümleri yani Kurumun bütçesinin; Başdenetçi, Denetçi ve diğer personelin uyması gereken yasakların, Başdenetçi, denetçiler ve diğer personelin ceza soruşturması ve kovuşturması usullerinin, emeklilik şartları ve kuruma tahsis edilen kadroların yanı sıra diğer kanunlarda yapılan değişikliklerin bulunduğu hükümleri içermektedir.

29. maddeyle, Kurumun gelirleri ve giderlerinin nelerden oluştuğu gösterilmektedir. İlk fıkrada Kurumun gelirlerinin TBMM Bütçesinden alınacak hazine yardımları ile diğer gelirler olduğu belirtilmiştir. Yapılacak olan giderler de bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderlerdir.

Kurumda çalışanların görevlerini bağımsız olarak yerine getirmeleri için uyacakları yasaklar ile yapamayacakları işler Kanun'un 30. maddesinde düzenlenmektedir. Bu yasaklar şunlardır; *“Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar”* şeklinde düzenlenmiş, son fıkrada da personelin görevleri süresince resmi veya özel hiçbir görev alamayacakları, ticaretle uğraşamayacakları ifade edilmiştir. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleriyle ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklere üye olma ve kar amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde yukarıda sayılan madde hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir

Yasaklar arasında Başdenetçinin, Denetçilerin, Genel Sekreterin, Kamu Denetçiliği Uzman ve Uzman Yardımcılarının inceleyemeyeceği hususlar belirtilmiş, kendileriyle, eşleriyle ve üçüncü derece dahil kan ve kayın hısımlarının şikayetleri ile ilgili inceleme yapamayacakları ifade edilmiştir.

Başdenetçi veya Denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesiyle ilgili hükümler Kanun'un 31. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, *“Başdenetçi ve Denetçilerin görevleri sebebiyle ilgili bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara itiraz mercii, Danıştay'ın ilgili dairesidir. Yapılacak soruşturma Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılır, açılacak kamu davası Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülür ve temyiz mercii Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.”*

Başdenetçi ve Denetçi dışında kalan diğer personelle ilgili soruşturma ve kovuşturma, Başdenetçi tarafından izin verilmesi halinde yapılabilir. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin itiraz merci Ankara Bölge İdare Mahkemesi olarak düzenlenmiştir. Bu personelin soruşturmaları suçun işlendiği yer

Cumhuriyet Başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet Savcısı tarafından yapılabilmekte, açılacak kamu davası da aynı yer mahkemesinde görülmektedir.

31. ve 32. maddelerde hüküm bulunmayan hususlarda Memurlar ve Diğer Kamu Grevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı ayrıca Ağır Ceza Mahkemesinin görev alanına giren suçüstü halinin genel hükümlere tabi olacağı her iki maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ifade edilmiştir.

Kanun'un 33. maddesinde Başdenetçi, Denetçiler ve diğer personelin emeklilikleri ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Başdenetçi ve Denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için Başbakanlık Müsteşarı, Denetçiler için Başbakanlık müsteşar yardımcıları esas alınarak belirlenir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi veya Denetçi seçilenlerin, istekleri halinde emekli aylıkları kesilir denilmiştir.

34. maddede ise Kuruma ihdas edilen kadroların Kanuna ekli listede yer aldığı şekliyle 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklendiği belirtilmiştir. Kuruma toplam 246 adet kadro ihdas edilmiştir. Bir Kamu Başdenetçisi, beş Kamu Denetçisinin yanında, birer tane Genel Sekreter ve Hukuk Müşaviri kadrosu bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Uzmanı için çeşitli derecelerde toplamda 150 adet kadro ayrılmış iken Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcısı için 50 adet kadro ayrılmıştır. Bunların dışında 4 adet Mali Hizmetler Uzmanı, 1 adet Şube Müdürü ve çeşitli unvanlarda memurlar bulunmaktadır.

Çeşitli hükümler başlığı altında düzenlenen bir diğer madde de 35. maddedir. Bu maddede Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıyla diğer kanunlarda yapılan değişiklikler düzenlenmiştir. Bu madde ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelin “(B) Özel Bütçeli Diğer İdareler” bölümünde ve 237 sayılı taşıt kanunun eki (2) sayılı cetvelinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olarak eklemeler yapılmıştır.

6328 sayılı Kanun dışında, Kurumun faaliyet alanı, çalışma usul ve esasları, personelin özlük, disiplin, görev ve yetkilerinin düzenlendiği ikincil

mevzuat olarak adlandırılacak Yönetmelikler mevcuttur. Yukarıdaki bölümlerde, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik hükümlerine zaman zaman yer verilmiştir. Bundan başka, Kamu Denetçiliği Kurumunda görevli devlet memurlarının disiplin ve üst disiplin amirleri ile disiplin kurullarını belirlemek amacıyla hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Kurum'da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak görev yapan personelin görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasların belirlendiği, Kamu Denetçiliği Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği ve kamu denetçiliği uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin usul ve esasların düzenlendiği Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliği mevcuttur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN İDARİ YARGIYA ETKİSİ

1.İDARENİN YARGISAL DENETİMİNDE MEVCUT DURUM

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yargı yerleri ile ilişkisi ve etkisi, yargısal birliğin bulunduğu ülkelerden ziyade, ayrı bir idari yargı teşkilatı bulunan ülkelerde üzerinde durulan bir konudur. İdari yargı sisteminin kurucusu ve etkili bir şekilde uygulayıcısı olan Fransa’da Kamu Denetçiliği’nin gerekliliğine ilişkin yaşanan tartışmaya rağmen, kendine özgü şekliyle Fransız Kamu Denetçisi (Mediator) Fransa İdare sisteminde yaşam alanı bulmuş ve Fransa’da idari yargı sistemi ile Kamu Denetçiliği’nin birlikte uyum içinde çalışması idari yargı sistemine sahip diğer ülkelere de emsal teşkil etmiştir.²⁷⁹

Ülkemizde de ayrı bir idari yargı teşkilatı bulunmaktadır. Tanzimat dönemiyle birlikte Fransa’daki uygulamadan etkilenecek Şurayı Devlet adı altında ülkemizde varlık kazanan Danıştay, 1982 yılına kadar ayrı bir alt derece mahkemesi olmaksızın idari uyuşmazlıkların çözümü görevini yerine getirmiş, ayrıca yargısal faaliyetlerinin dışında danışma ve istişare organı fonksiyonunu üstlenmiştir.

1982 Anayasası ile birlikte 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun’la idari yargı sistemimizde köklü denilebilecek değişiklikler yapılmış ve idari yargıda ilk derece mahkemeleri olarak idare ve vergi mahkemeleri kurulmuştur. Ayrıca ilk derece idare ve vergi mahkemelerinin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 45. maddesinde “İstinaf”²⁸⁰ başlığı adı altında belirtilen kararlarının istinaf yoluyla incelenmesini teminen Bölge İdare Mahkemeleri faaliyete geçirilmiştir. Öte yandan Danıştay’ın görev ve yetkileri ise, 2575 sayılı Danıştay Kanunu’yla ayrıca belirlenmiş, bu şekilde Danıştay’a idari yargıdaki içtihat mahkemesi hüviyeti kazandırılmaya çalışılmıştır.

²⁷⁹Abdi Sağlam, “Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi”, *Adalet Dergisi*, Yıl:2012, Sayı: 44, s. 39.

²⁸⁰Madde başlığı “İtiraz” iken 18.04.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunun 19. maddesiyle “İstinaf” şeklinde değiştirilmiştir.

Bugünkü Türk İdari Yargı Sistemi'nde, kural olarak idarenin yönetsel faaliyetinden kaynaklanan işlem ve eylemleri nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargının görev alanını oluşturmaktadır. İdarenin kamu gücü kullanarak, idare hukukundan kaynaklanan ve ilgililerin hukuksal durumunda değişiklik yapan icrai işlemleri, idari davalara konu olabilmektedir. İdarenin, karşısındaki kişi ile eşit şartlarda olduğu, özel hukuk hükümlerine tabi olarak tesis ettiği işlemler ise tesis eden makam bir kamu idaresi olmasına rağmen idari yargının görev alanı dışında bulunmaktadır. Bu tür işlemler ise adli mahkemelerde davaya konu olabilmektedir. Nitekim 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda idari dava türleri, *“idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları ve tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar”*²⁸¹ olarak sayılmıştır.

İdari Yargıda ilk derece mahkemesi olarak İdare Mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir. 2576 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre idare mahkemelerinin görevleri; vergi mahkemelerinin ve ilk derece yargı yeri olarak Danıştay'ın görev alanına giren konular dışındaki iptal ve tam yargı davalarını, genel hizmetlerin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri de çözümlenektir.²⁸²

²⁸¹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1. maddesi .

²⁸² 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. Maddesi.

Tablo 2: İdare Mahkemelerinin 2004-2014 Yılları Arası Dava Sayısı Açısından Genel Durumu²⁸³

	Gelen				Çıkan		Devreden		
Yıllar	Geçen Yıldan Devreden	Yıl İçinde Açılan	Yıl İçinde Bozularak Gelen	Toplam	Yıl İçinde Çıkan	D	Bir Sonraki Yıla Devreden	Çıkanın Gelene Oranı (%)	Ortalama Görülme Süresi (Gün)
2004	55 191	125 854	6 040	187085	105 446	100	81639	56,4	208
2005	81 639	132 512	7 559	221 710	124 602	118	97 108	56,2	243
2006	97 108	169 591	7 743	274 442	174 506	165	99 936	63,6	202
2007	99 936	144 784	10 661	255 381	167 351	159	88 030	65,5	210
2008	88030	126 307	15 384	229 721	153 880	146	75841	67,0	200
2009	75854	127944	13 743	217 541	145336	138	72205	66,8	186
2010	72205	164 806	15 388	252 399	154 634	147	97 765	61,3	183
2011	97 768	186 033	12 895	296696	185 617	176	111079	62,6	196
2012	111082	151 960	15 419	278 461	193 354	183	85107	69,4	196
2013	85 106	145 831	23 448	254 385	171 709	163	82 676	67,5	177
2014	82 673	153 298	23 859	259 830	167 559	159	92 271	64,5	183

Yukarıdaki tabloda ülkemizde idare mahkemelerinde 2004 ila 2014 yılları arasındaki mevcut açılan dava sayıları, karara bağlanan ve devreden dosya sayılarına ilişkin istatistiki bilgilere yer verilmiştir. Tablo incelendiğinde, yıl içinde açılan dava sayısının zaman zaman arttığı, bazı yıllarda bir önceki yıla göre düşüş gösterdiği, ortalama yargılama süresinin 183 ila 243 gün arasında değişiklik gösterdiği, buna göre ilk derece idare mahkemelerinde davaların ortalama altı ay veya 8 ay gibi bir süre zarfında karara bağlandığı göze çarpmaktadır.

İlk derece mahkemesi olarak Vergi Mahkemeleri ise idari yargıda özel görevli mahkemelerdir. Zira 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, bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil

²⁸³http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/226.pdf (27.02.2016).

Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümleme²⁸⁴ görevi Vergi Mahkemelerine ait bulunmaktadır.

Tablo 3: Vergi Mahkemelerinin 2004-2014 Yılları Arası Dava Sayısı Açısından Genel Durumu²⁸⁵

Yıllar	Gelen			Toplam	Çıkan	D	Devreden		Ortalama Görülme Süresi (Gün)
	Geçen Yıldan Devreden	Yıl İçinde Açılan	Yıl İçinde Bozulara k Gelen		Yıl İçinde Çıkan		Bir Sonraki Yıla Devreden	Çıkanın Gelene Oranı (%)	
2004	26527	58225	2962	87714	60749	100	26965	69,3	158
2005	26965	62941	2 583	92489	58511	96	33 978	63,3	177
2006	33 978	74327	3803	112108	71 674	118	40434	63,9	179
2007	40434	82623	5477	128534	79174	130	49360	61,6	193
2008	49360	97 802	5500	152662	98292	162	54370	64,4	185
2009	72177	110733	5528	188438	111904	184	76534	59,4	235
2010	76533	130134	5 794	212462	123791	204	88671	58,3	229
2011	88673	83375	3701	175749	124 303	205	51446	70,7	239
2012	33661	97180	5 542	136383	100 919	166	35464	74,0	122
2013	53251	109141	6291	168683	103509	170	65174	61,4	195
2014	47382	96036	5240	148658	102128	168	46530	68,7	166

Yukarıdaki tabloda ülkemizde vergi mahkemelerinde 2004 ile 2014 yılları arasındaki mevcut açılan dava sayıları, karara bağlanan ve devreden dosya sayılarına ilişkin istatistiki bilgilere yer verilmiştir. Tablo incelendiğinde, yıl içinde açılan dava sayısının 2010 yılına kadar sürekli artış eğiliminde olduğu, 2011 yılında bir önceki yıla göre sert bir düşüş olmakla birlikte yeniden artış eğilimine yöneldiği ve 2014 yılında tekrar azaldığı gözlemlenmektedir. Ortalama yargılama süresinin ise 158 ile 235 gün arasında değişiklik gösterdiği, buna göre ilk derece vergi mahkemelerinde, idare mahkemelerine kıyasla daha düşük bir ortalama yargılama süresinin söz konusu olduğu görülmektedir.

²⁸⁴ 2576 sayılı Kanun'un 6. Maddesi.

²⁸⁵ http://www.adliscil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/238.pdf (27.02.2016).

İdare ve Vergi Mahkemelerinde genel kural yargılamanın heyet halinde yapılmasıdır. Mahkemelerde bir başkan ve yeteri kadar üye hakim bulunur. Kararlar başkanın bulunduğu üç kişilik kurul tarafından oyçokluğuyla alınır. Başkanın yokluğunda kıdemli üye başkana vekalet eder. Mahkeme başkanı dışında heyette bulunacak üyelerden biri görüşülecek dosyaların kendisine havale edilen üyedir. Diğer üye ise Mahkeme üyelerinden birinin katılımı ile tamamlanır. Dosyaların heyet halinde görüşülmesinin istisnası ise tek hakimce karar verilecek dosyalardır. Buna göre uyuşmazlık miktarı 25.000,00²⁸⁶ Türk Lirasını aşmayan; konusu belli parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları, tam yargı davaları ve vergi davaları idare ve vergi mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözümlenir. Ülkemizde hali hazırda, 25 Bölge İdare Mahkemesinin yargı çevresi içerisinde 46 farklı İl’de idare mahkemesi ve yine 25 Bölge İdare Mahkemesinin yargı çevresi içerisinde 36 farklı İl’de vergi mahkemesi bulunmakta olup,²⁸⁷ iş yoğunluğuna göre bazı illerde birden fazla idare mahkemesi ve/veya vergi mahkemesi faaliyet göstermektedir.

İlk derece mahkemesi olarak bir görevi bulunmayan Bölge İdare Mahkemeleri, yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerince tek hakim tarafından verilen kararlar ile 2577sayılı Kanun’un 45. maddesinde belirtilen ve heyet halinde verilen kararlara karşı yapılacak itiraz başvurularını incelemek ve yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin olarak karara bağlamakla görevli iken 6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun²⁸⁸ hükümleri ile idari yargıda Bölge İdare Mahkemeleri adeta sil baştan düzenlenmiş ve gerek Bölge İdare Mahkemelerinin oluşumu, gerek teşkilat yapısı, gerekse görevleri yeni bir hal almıştır. Buna göre Bölge İdare Mahkemelerinin görevleri istinaf başvurularını inceleyip karara bağlamak, yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapmaktır.

²⁸⁶ 2576 sayılı Kanun’un ek 1. maddesi uyarınca bu tutar, her yıl yeniden değerlendirilerek dikkate alınarak güncellenmekte olup, 2016 yılı için uygulanan parasal sınır 31.000,00 Türk Lirasıdır.

²⁸⁷ <http://www.hsyk.gov.tr/adliteskilat/idari.pdf> (Erişim tarihi 28.02.2016).

²⁸⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628.htm> (Erişim tarihi 28.02.2016).

Bölge İdare Mahkemelerinin oluşumunun düzenlendiği 2576 sayılı Kanun'un 3. maddesi, "*Bölge idare mahkemeleri, bölge idare mahkemesi başkanı ile iki üyeden oluşur. Bölge İdare Mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca atama yapılır. Bu mahkemeler gerektiğinde birden çok kurul halinde çalışabilirler. Bu kurulların oluşumu, aralarındaki iş bölümü ile kurullara kimin başkanlık edeceği Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca belirlenir.*" şeklinde düzenlenmişken , sözü edilen 6545 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle Bölge idare mahkemelerinin, başkanlık, başkanlar kurulu, daireler, bölge idare mahkemesi adalet komisyonu ve müdürlüklerden oluşacağı, Bölge idare mahkemelerinde biri idare diğeri vergi olmak üzere en az iki daire bulunacağı, gerekli hallerde dairelerin sayısının, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca artırılıp azaltılabileceği, dairelerde bir başkan ile yeteri kadar üye bulunacağı, Bölge idare mahkemesi başkan ve üyeliklerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atama yapılacağı düzenlenmiştir.

Yine 6545 sayılı Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiş, anılan Kanun'un "İtiraz" başlıklı 45. maddesi, "İstinaf" şeklinde değiştirilmiş ve söz konusu maddenin 1. fıkrasında, "*İdare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, konusu beş bin Türk lirasını geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlar kesin olup, bunlara karşı istinaf yoluna başvurulamaz.*" hükmüne yer verilmiştir.

Şu halde, yukarıda yer verilen 6545 sayılı Kanun hükümleri ile Bölge İdare Mahkemelerinde yapılan değişiklikler ile idare ve vergi mahkemesi kararlarına karşı istinaf yoluna başvuru hakkı getirilmiştir. Buna göre idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı temyiz yoluyla Danıştay'a değil, istinaf yoluyla Bölge İdare Mahkemelerine başvurulacaktır. Ancak 6545 sayılı Kanun'un 14. maddesi ile 2576 sayılı Kanun'a eklenen geçici 20. maddede, "*Adalet Bakanlığı, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde, Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesinde öngörülen bölge idare mahkemelerini kurar. Bölge idare*

mahkemelerinin kuruluşları, yargı çevreleri ve tüm yurttaki göreve başlayacakları tarih, Resmî Gazete’de ilan edilir. Mevcut bölge idare mahkemeleri, yeni kurulan bölge idare mahkemelerinin göreve başlayacakları tarihe kadar faaliyetlerine devam ederler.” hükmüne ve 27. maddesiyle 2577 sayılı Kanun’a eklenen geçici 8. maddede, “İvedi yargılama usulü hariç olmak üzere bu Kanunla idari yargıda kanun yollarına ilişkin getirilen hükümler, 2576 sayılı Kanunun, bu Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre kurulan bölge idare mahkemelerinin tüm yurttaki göreve başlayacakları tarihten sonra verilen kararlar hakkında uygulanır. Bu tarihten önce verilmiş kararlar hakkında, kararın verildiği tarihte yürürlükte bulunan kanun yollarına ilişkin hükümler uygulanır.” hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu hükümler uyarınca Adalet Bakanlığı’nca İstanbul, Bursa, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Erzurum ve Gaziantep Bölge İdare Mahkemelerinin kurularak 20.07.2016 tarihinde faaliyete başlamalarına karar verilmiş²⁸⁹, ancak daha sonra Bursa Bölge İdare Mahkemesi’nin kapatılması suretiyle Bölge İdare Mahkemelerinin yargı çevrelerinin yeniden belirlenmesinin Adalet Bakanlığı tarafından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na teklif edilmesi üzerine, HSYK Genel Kurulu’nun 29.02.2016 tarih ve 54 sayılı kararı ile teklif kabul edilerek, Bölge İdare Mahkemelerinin Bursa dışındaki yedi ilde (İstanbul, İzmir, Ankara, Konya, Samsun, Erzurum ve Gaziantep) faaliyete geçirilmesine karar verilmiştir.²⁹⁰

Yukarıda da ifade edildiği üzere, 7 ilde kurulan Bölge İdare Mahkemelerinin 20.07.2016 tarihinden itibaren faaliyete başlayacak olması nedeniyle, bu tarihe kadar mevcut Bölge İdare Mahkemeleri faaliyetine devam ederek, idare ve vergi mahkemelerinin tek hakim tarafından verdiği kararlar ile heyet halinde verilen ve 2577 sayılı Kanun’un 45. maddesine göre itiraz yolu açık olan kararlarını itiraz yoluyla inceleme görevini sürdürecektir ve bu tarihten sonra artık idari yargı sistemimize bir ilk olacak olan “istinaf” müessesesinin devreye girmesiyle yeni bir kurum ortaya çıkacaktır.

²⁸⁹<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151107.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151107.htm> (Erişim tarihi 28.02.2016).

²⁹⁰<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160301.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160301.htm> (Erişim Tarihi 28.02.2016).

Diğer yandan idare ve vergi mahkemelerinin yürütmenin durdurulması kararlarına karşı yapılan itirazları inceleyerek karara bağlama ve 4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararlara karşı kanunda sayılan bazı memurlar için Bölge İdare Mahkemelerine itiraz edilebilmesine yönelik Kanun hükümlerinde bir değişiklik yapılmamış olup, Bölge İdare Mahkemelerinin anılan görevleri devam edecektir.

Tablo 4: Bölge İdare Mahkemelerinin 2004-2014 Yılları Arası Dava Sayısı Açısından Genel Durumu²⁹¹

	Gelen			Çıkan			Ortalama
Yıllar	Geçen Yıllardan Devreden Gelen	Yıl İçinde Açılan	Toplam	Yıl İçinde Çıkan	Bir Sonraki Yıla Devreden	Çıkanın Gelene Oranı %	Görülme Süresi (Gün)
2004	6373	53 512	59885	49 799	10086	83,2	57
2005	10086	66027	76113	62933	13180	82,7	65
2006	13180	69578	82758	67294	15464	81,3	75
2007	15 464	78 960	94 424	80 301	14 123	85,0	67
2008	14123	85745	99868	85356	14512	85,5	60
2009	14516	95423	109 939	98 233	11 706	89,4	49
2010	11 706	108 666	120 372	108 459	11 913	90,1	39
2011	11906	100612	112 518	105 752	6766	94,0	33
2012	6766	111816	118 582	111 518	7064	94,0	22
2013	7060	148 908	155 968	139 426	16 542	89,4	29
2014	16 541	157 154	173695	164452	9 243	94,7	29

Yukarıdaki tabloda ülkemizde bölge idare mahkemelerinde 2004 ila 2014 yılları arasındaki mevcut gelen dosya sayıları, karara bağlanan ve devreden dosya

²⁹¹http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/238.pdf (01.03.2016).

sayılarına ilişkin istatistiki bilgilere yer verilmiştir. Tablo incelendiğinde, yıl içinde bölge idare mahkemelerine gelen dava sayısının sürekli arttığı halde ortalama yargılama süresinin ters orantılı şekilde düşüş gösterdiği, ortalama yargılama süresinin 75 günden 29 ve 22 güne kadar düştüğü, buna göre ilk derece idare ve vergi mahkemelerine kıyasla bölge idare mahkemelerinde çok daha makul bir süre içinde, bir veya iki aylık süreler içinde dosyaların karara bağlandığı görülmektedir.

İdari Yargı sistemimizde Danıştay, genel olarak, idare ve vergi mahkemelerinin heyet halinde verdiği ve 2577 sayılı Kanun'un 45. maddesinde belirtilen itiraz yolu açık olan kararlar dışındaki kararlar ile Danıştay dava dairelerince ilk derece mahkemesi olarak verilen kararların temyizden incelenmesiyle görevli olup²⁹², 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde belirtilen işlerin²⁹³ ilk derece mahkemesi olarak görüldüğü ve bu anlamda özel görevli olduğu yüksek mahkemedir.

Ayrıca Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşünce bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmak, Danıştay'ın görevleri arasındadır.

Danıştay'da yukarıda belirtilen görevleri yerine getirmek üzere halen 17 daire mevcuttur. Bunlardan ikisi idari işlere bakmakta, diğer daireler ise dava dairesi

²⁹² 6545 sayılı Kanun ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesinde yapılan değişiklik ile Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile bölge idare mahkemelerinin bu maddede sayılan davalar hakkında verdikleri kararlarının başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi Danıştay'da, kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde temyiz edilebileceği düzenlenmiş, olup, söz konusu düzenleme, 20.07.2016 tarihinde Bölge İdare Mahkemelerinin istinaf başvurularını kabul etmeye başlamasından sonra yürürlüğe gireceğinden, bu tarihe kadar Danıştay'ın ilk derece idare ve vergi mahkemelerinin temyiz yolu açık olan kararlarına karşı temyiz mercii görevi devam etmektedir.

²⁹³ 2575 sayılı Danıştay Kanunu

İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar

Madde 24: 1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak:

a) Bakanlar Kurulu kararlarına,
b) Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere,
c) Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,
d) Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere,
e) Birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere,
f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu Kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine, karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.
2. Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.

olarak kurulmuş bulunmaktadır. Dava dairelerinden Üçüncü, Dördüncü, Yedinci ve Dokuzuncu daireler vergi dava dairesi, diğer dava daireleri ise idari dava dairesi olarak görev yapmaktadır. İdari dava daireleri ile vergi dava daireleri kendi aralarında işbölümü esasına göre çalışır. Özel kanunlarda başkaca hüküm bulunmadığı takdirde dava daireleri arasındaki iş bölümü Başkanlık Kurulu tarafından belirlenir.²⁹⁴

Öte yandan Danıştay'da İdari Dava Daireleri Kurulu ile Vergi Dava Daireleri Kurulu mevcut olup, bu kurulların görevleri 2575 sayılı Danıştay Kanun'un 38. Maddesinde, İdare ve Vergi mahkemelerince verilen ısrar kararları ile İdari ve Vergi dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları temyizen inceleyen mercii olarak ifade edilmiştir. Yine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanun'un 27/7. maddesinde Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği yürütmeyi durdurma kararlarına karşı yapılacak itirazların incelemesi bu kurulların görevleri arasındadır.

Danıştay'ın Türk idari yargı sisteminde yüksek mahkeme olması, aynı zamanda içtihat mahkemesi olmasını da gerekli kılmaktadır. Ancak Danıştay'daki iş yoğunluğu, dava daireleri arasındaki görev dağılımının zaman zaman değişmesi, dairelerdeki üyelerin yerlerinin değiştirilmesi, bazı durumlarda konjonktürel kararlar verilmesi gibi nedenlerle, Danıştay'ın içtihat mahkemesinden çok ilk derece mahkemesi gibi çalıştığı ve içtihat mahkemesi görünümünden uzak olduğu gözlemlenmektedir.

²⁹⁴2575 sayılı Kanun'un 27. Maddesi.

Tablo 5: Danıştay'ın 2004-2014 Yılları Arası Dava Sayısı Açısından Genel Durumu²⁹⁵

	Gelen			Çıkan			
Yıllar	Geçen Yılandan Devreden Gelen	Yıl İçinde Açılan	Toplam	Yıl İçinde Çıkan	Bir Sonraki Yıla Devreden	Çıkanın Gelene Oranı %	Ortalama Görülme Süresi (Gün)
2004	67 842	72 031	139873	58512	81361	41,8	411
2005	75231	80194	155425	67940	87485	43,7	395
2006	81534	86878	168412	71786	96626	42,6	404
2007	94 454	110535	204 989	86703	118286	42,3	388
2008	118286	128676	246962	97818	149144	39,6	425
2009	149144	124464	273608	105146	168462	38,4	498
2010	168462	127040	295502	101753	193749	34,4	570
2011	193749	148997	342 746	135 751	206995	39,6	507
2012	206758	141132	347890	138627	209263	39,8	535
2013	208907	146624	355 531	165 501	190030	46,6	460
2014	190047	140885	330932	140815	190117	42,6	486

Danıştay'daki 2004 ila 2014 yılları arasındaki mevcut gelen dosya sayıları, karara bağlanan ve devreden dosya sayılarına ilişkin istatistiki bilgilerine yer aldığı yukarıdaki tablo incelendiğinde, yıl içinde Danıştay'a gelen dosya sayısının genel olarak artış eğiliminde olduğu ve bu dosyaların önemli bir bölümünün karara bağlanmadan bir sonraki yıla devrettiği görülmektedir. Ortalama yargılama süresinin ise 400-500 gün civarında olduğu ve dolayısıyla ortalama bir buçuk iki yıllık bir sürede dosyaların karara bağlandığı anlaşılmaktadır. Buna göre Danıştay'ın temyiz mahkemesi olarak iş yükünde ciddi bir sıkıntı olduğunu söylemek mümkündür.

İdari yargı sistemimizde istisnai nitelikte olan bir yargı organı da, Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında sayılan, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete

²⁹⁵http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/238.pdf (01.03.2016).

ilişkin idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu denetleyen Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'dir. Söz konusu mahkemenin ilk derece mahkemeleri bulunmamakta olup, yargılama usulü, görev ve yetkileri özel olarak 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Ülkemizde mevcut olan idari yargı sisteminin teşkilat yapısına ilişkin bu bilgilerden sonra idari yargının çalışma prensibi hakkında bilgi vermek gerekirse, öncelikle idari yargıda yazılı yargılama yapıldığını belirtmek gerekir.²⁹⁶ Taraflar, uyuşmazlık konusu olaya ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi yazılı olarak dava dosyasına ibraz ederler ve inceleme evrak üzerinden yapılır. Hal böyle olmakla birlikte 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 17. maddesinde düzenlendiği üzere idari yargıda duruşma talep edilebilir. Ancak uyuşmazlık konusu miktarın Kanun'da düzenlenen parasal sınırın (2016 yılı için 31.000,00 TL) altında kaldığı davalarda hâkim duruşma talebini yerinde görmeyebilir. Ayrıca yargılamayı yapan mahkemece resen duruşma yapılmasına da karar verilebilir. İdari yargıda duruşma yapılmakla birlikte, iddia ve savunmaya ilişkin her türlü bilgi ve belgenin yazılı olması, duruşmada ileri sürülen hususların tutanağa geçirilmemesi, tanık dinleme imkânının bulunmaması gibi nedenlerle duruşma yapılmasının uyuşmazlığın çözümünde esaslı bir katkısının olmadığını belirtmek gerekir.

Diğer yandan idari mahkemelerde dava açılması bir takım şekil şartlarına bağlı bulunmaktadır. Bu bağlamda dava dilekçelerinin 2577 sayılı Kanun'un 3. ve 5. maddelerinde belirtilen hususları ihtiva etmesi gerekir. Ayrıca idari yargıda "ilk inceleme" müessesesi mevcut olup, dilekçeler ilk inceleme konuları²⁹⁷ yönünden değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. İlk inceleme konuları yönünden sorun bulunduğu takdirde işin esasına girilmeden davanın usul yönünden reddine karar verilmektedir.

İdari yargıda dava açıldıktan sonra uyuşmazlığın çözümüne ilişkin her türlü araştırmayı yapabilme yetkisi yargı mercilerine ait bulunmakta olup, literatürde bu duruma resen araştırma yetkisi adı verilmektedir. Resen araştırma ilkesi, idari

²⁹⁶2577 sayılı Kanun'un 1/2. Maddesi.

²⁹⁷2577 sayılı Kanun'un 14/3. maddesi uyarınca dilekçeler, Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hâkimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından: a) Görev ve yetki, b)İdari merci tecavüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husumet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları, yönlerinden sırasıyla incelenir.

mahkemelerin idarenin yargısal denetimi üzerindeki denetim görevini yerine getirirken taraflar arasındaki güç dengesizliğini önleyen ve yargılama sürecinin tamamına hakim olan önemli bir silahtır.²⁹⁸ Söz konusu ilke uyarınca, idari yargı mercileri lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilginin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi zorunludur.²⁹⁹

İdari işlemlerin kural olarak hukuka uygunluğu kabul edildiğinden, başka bir ifadeyle idari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlandığından, idari işlemin iptali istemiyle dava açılması işlemin yürürlüğünü kendiliğinden durdurmaz. Davaya konu edilen işlemin icrailiğinin devam ediyor olması, ilgililer açısından, yargılama sürecinin zaman aldığı da dikkate alındığında, telafisi güç veya imkansız zararların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle idari mahkemelerde açılan davalarda iptali talep edilen işlemin öncelikle yürütmesinin durdurulması talep edilebilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, yürütmenin durdurulması talebi ayrı bir dava türü olmayıp, idari işlemin iptali istemiyle açılan davada, iptal istemiyle birlikte talep edilebilecek bir husustur. İdari yargı mercilerinin yürütmenin durdurulması yönünde karar verebilmeleri için iki şartın mevcudiyeti gerekli olup, buna göre Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler.³⁰⁰

İdari yargı mercilerinin yargılama usulüne ilişkin düzenlemeler 2577 sayılı Kanun'da yer almakla birlikte Kanun'da düzenlenmeyen hususlarda 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapılmıştır. Buna göre, 2577 sayılı Kanun'da hüküm bulunmayan hususlarda; hakimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin

²⁹⁸Yücel Oğurlu, "Danıştay Kararları Işığında İdarî Yargılama Usulünde Re'sen Araştırma İlkesi", *Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:II, Sayı:2, 1998, s. 132.

²⁹⁹2577 sayılı Kanun'un 20/1. Maddesi.

³⁰⁰2577 sayılı Kanun'un 27/2. Maddesi.

sükununu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu³⁰¹ hükümleri uygulanmakta, ancak, davanın ihbarı ve bilirkişi seçimi Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından resen yapılmaktadır.³⁰² Ancak Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na yollamada bulunulan söz konusu hususların idari yargı açısından tam olarak karşılığının bulunmadığı, uygulamada sorunlara neden olduğu, bu yüzden idari yargılama usulüne ilişkin tüm hususların özel olarak ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi daha doğru ve yararlı bir uygulama olacaktır.

İdari yargının çalışma prensibi ile ilgili son olarak belirtilmesi gereken husus, idari yargı denetiminin sınırıdır. Gerek Anayasamızın 125/4. maddesine, gerekse 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/2. maddesine göre, idari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, 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 veremezler. Ayrıca Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemler idari yargı denetiminin dışındadır. Hukuka uygunluk denetimi ise, idari işlemin, yetki, şekil, konu, sebep ve maksat yönlerinden mer'î mevzuat hükümlerine uygun olup olmadığının incelenmesi olup, anılan yönlerden hukuka aykırılığın saptanması halinde işlemin iptal edilmesi dışında, idarenin yerine geçerek karar alma veya idareye tavsiye ya da telkinde bulunma gibi tutum ve davranışlardan kaçınmayı ifade eder.

Çalışmamızın bu bölümünde idarenin yargısal denetiminin durumu hakkında ana hatlarıyla bilgi verildikten sonra Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, idarenin yargı dışı yollardan denetimi faaliyetine katılmasının idari yargı üzerinde ne gibi etkileri olacağı hususu, her iki kurum arasında karşılaştırma yapılmak suretiyle ele alınacaktır. Bu anlamda, öncelikle ele alınması gereken yönlerden biri, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hukuk devleti ilkesi özelinde idari yargıya olan katkısını

³⁰¹ 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 450. maddesiyle 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu yürürlükten kaldırılmış olup, anılan Kanun'un 447/2. maddesinde, "Mevzuatta, yürürlükten kaldırılan 18/6/1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa yapılan yollamalar, Hukuk Muhakemeleri Kanununun bu hükümlerin karşılığını oluşturan maddelerine yapılmış sayılır." düzenlemesine yer verilmiştir.

³⁰² 2577 sayılı Kanun'un 31/1. Maddesi.

incelemek olacaktır. Zira esasen idari yargının varlık sebebi hukuk devleti olma iddiasıdır. Hukuk devleti olma iddiasını gerçeğe dönüştüren en önemli unsur, idarenin yargısal yolla denetiminin sağlanması olduğundan, idari yargı ile aynı amaca hizmet eden Kamu Denetçiliği Kurumu'nun varlığının hukuk devleti ilkesine ne ölçüde hizmet ettiği ve bu doğrultuda idari yargıya ne oranda etkisinin olduğu bizce irdelenmesi gereken konuların başında gelmektedir.

2. HUKUK DEVLETİ İLKESİ BAĞLAMINDA İDARİ YARGIYA ETKİSİ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 2. maddesinde; “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir.*” hükmüne yer verilmiştir.³⁰³ Hukuk devleti, en yalın şekliyle, yürüttüğü faaliyetlerde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan, bu doğrultuda kurallar benimsemiş ve idariyi yapıyı oluşturmuş devlet olarak tanımlanabilir.³⁰⁴ Özbudun’a göre hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk devletine bağlı olan ve vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlettir.³⁰⁵ Yazıcı’ya göre ise hukuk devleti, devletin tüm organ ve makamlarının hukuka uygun davranmakla yükümlü olduğu, bu suretle birey haklarının güçlü devlet otoritesi karşısında etkin bir biçimde koruma altına alındığı bir sistem olarak tanımlanmıştır.³⁰⁶

Anayasa Mahkemesi’ne göre hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup, bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.

³⁰³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2. Maddesi.

³⁰⁴ Ender Ethem Atay, “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kamu Denetçiliği Kurumu Dergisi*, Sayı: 1, Aralık 2014, s. 3.

³⁰⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 95.

³⁰⁶ Serap Yazıcı, “Avrupa Birliği Süreci: Ulus Devletten Ulusüstü Devlete Geçişte Hukuk Devletin Değişen İçeriği”, *AÜHFD*, 2005, s. 77.

(Anayasa Mahkemesi'nin 27.03.1986 tarih ve E:1985/31, K:1986/12 sayılı kararı)³⁰⁷ Yine Anayasa Mahkemesi'nin 12.11.1991 tarih ve E:1991/7, K:1991/43 sayılı kararında, hukuk devleti ilkesinin birçok kararda; yönetilenlere en güçlü, en etkin ve en kapsamlı biçimde hukuksal güvencenin sağlanması, tüm devlet organlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olması biçiminde yorumlandığı, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmadığı, hukukun evrensel kurallarına saygı gösterilmediği ve adaletli bir düzenin gerçekleşmediği bir ortamda hukuk devletinden söz edilemeyeceği vurgulanmıştır.³⁰⁸

Danıştay kararlarında hukuk devleti kavramına baktığımızda, “*Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir.*” şeklinde tanımlanmıştır.³⁰⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun değişik kararlarında hukuk devletinin özünü; devletin hukuka bağlılığı, devlet organlarının hukukun içinde kalarak işlem ve eylemler yapabilmesinin oluşturduğu, Anayasal bir ilke olarak, devletin tüm faaliyetlerinin yargısal denetime açık olmasının hukuk devletinin vazgeçilmez bir niteliği olduğu ve yargı denetiminin hukuk devleti ilkesinin en önemli unsurlarından biri olduğu belirtilmiştir.³¹⁰ Yine pek çok Danıştay kararında, hukuk devletinin en önemli ve vazgeçilmez ilkelerinin hak arama hürriyeti, adil yargılanma hakkı ve bağımsız mahkemelere başvuru hakkı olduğuna işaret edilmiş, ayrıca hukuk devletinde idarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargısal denetime açık olduğu belirtilmiştir.

Çağdaş devlet anlayışının vazgeçilmez ilkeleri arasında hukuk devleti ve demokratik devlet ilkeleri ilk sırada yer alır. Demokratik devlet olmanın birincil gereklerinden biri, vatandaşların temel haklarının tanınmış ve güvence altına alınmış olması iken, hukuk devleti olmanın gerekleri arasında ilk sırada olması gereken

³⁰⁷ <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19102.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19102.pdf> (Erişim tarihi 05.03.2016).

³⁰⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21184.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21184.pdf> (Erişim tarihi 05.03.2016).

³⁰⁹ DİDDK’nun 27.04.2015 tarih ve YD İtiraz No:2015/279 sayılı kararı (UYAP sistemi üzerinden erişilmiştir.05.03.2016).

³¹⁰ DİDDK’nun 22.06.2015 tarih ve E:2014/839, K:2015/2884 sayılı, 25.11.2015 tarih ve E:2013/5130, K:2015/4437 sayılı kararları (UYAP sistemi üzerinden erişilmiştir.06.03.2016).

husus, idarenin kuruluş ve işleyişinin yasal dayanağının bulunması ve idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulmasıdır.³¹¹

Tüm bu bilgilerden hareketle hukuk devletinin, tüm eylem ve işlemlerinde hukuka bağlı olan, hukuk düzeni içerisinde hesap verebilme ilkesiyle hareket eden, üstünlerin hukukunu değil, hukukun üstünlüğünü devlet yönetiminde prensip haline getiren ve en önemlisi tesis ettiği işlemlerin ve ortaya çıkan eylemlerinin, bağımsız mahkemelerce hukuka uygunluğunun denetimi yapılan devlet şekli olduğunu söyleyebiliriz. Bu cümleden olarak, eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi olmadığı, sadece hukuka uygun hareket edildiğinin varsayıldığı bir devlet modelinin hukuk devleti olduğundan söz edilemez.

Günümüzde, demokratik hukuk devletlerinde yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, bağımsız mahkemeler eliyle denetlenmektedir. Bazı ülkelerde söz konusu denetim genel görevli mahkemeler tarafından icra edilmekte iken, bazı ülkelerde yönetimin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluk denetimini yerine getiren ayrı bir yargı kolu bulunmaktadır.

Ülkemizde, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen bağımsız bir idari yargı teşkilatının bulunması, hukuk devleti ilkesinin egemen olması için önemli olmakla birlikte idarenin hak ve özgürlük ihlali niteliğindeki bir takım işlemlerinin denetimi açısından tek başına yeterli değildir. Zira çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde değinileceği üzere, idari yargının artan iş yükü, yargılama sürecinin beklenenden daha uzun olması, idari dava açılmasının masraflı olması gibi nedenlerle idari yargının kendisinden beklenen sonucu yeterince yerine getiremediğini söyleyebiliriz. Böylesi bir ortamda, ülkemiz açısından farklı denetim yollarının oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiş ve çeşitli arayışlar içine girilmiştir. İşte bu arayışın ve uluslararası arenadaki tavsiye ve yönlendirmelerin, özellikle de Avrupa Birliği'ne üyelik görüşmeleri çerçevesinde yürütülen müzakereler kapsamındaki ilerleme raporlarının etkisiyle Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur.³¹²

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını

³¹¹ Mehmet Kahraman, "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:8, Sayı:16, 2011, s. 356.

³¹²Atay, a.g.m., s. 30.

hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesinin ifadesidir.³¹³ Kamu denetçiliği kurumunun, hukuk devleti ilkesini benimseyen ülkelerde hukuki düzenlemeleri vatandaş lehine uygulamaya çalıştığı, idarenin eylem ve işlemlerindeki hukuka aykırı yönleri düzeltmeye katkısı nedeniyle idare ile vatandaş arasındaki güven duygusunu artırdığı, idarenin iyi yönetimi sağlamasını ve idari yargının işyükünün azalmasına neden olduğu, yönetime katılımın gerçekleşmesine katkı sağladığı; bu katkıları nedeniyle vatandaş hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olduğu söylenebilir.³¹⁴

Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere³¹⁵ 6328 sayılı Yasa ile kurulan ve 29.03.2013 tarihinde şikâyet başvurularını kabul etmeye başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu'na, 2013 yılı sonu itibariyle 7638 şikâyet başvurusu yapıldığı, bunlardan 6097 tanesinin Kurumca sonuçlandırıldığı³¹⁶, 2014 yılı sonu itibariyle ise, 5639 şikâyet başvurusu yapıldığı, 2013 yılından devreden 1528 adet başvuru ile birlikte toplam 7167 adet şikâyet başvurusundan 6348 tanesinin 2014 yılı sonu itibariyle neticelendirildiği, 819 dosyanın ise incelenmek üzere 2015 yılına devredildiği görülmektedir.³¹⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yayınlanan 2014 yılına ilişkin yıllık raporda, şikâyetler arasında, özellikle toplumsal olaylara müdahaleden kaynaklanan ihlal iddialarının (toplanma ve ifade özgürlüğünün ihlali), yaşam hakkı (maddi ve manevi varlığın korunması hakkı), konut dokunulmazlığı hakkı, seyahat ve yerleşme hakkı, düşünce, vicdan ve inanç özgürlüğü hakkı, mahkûm hakları ile bilgi edinme ve dilekçe hakkı alanında vuku bulduğu iddia edilen başvuruların öne çıktığı belirtilmiştir. Bu bilgiler de bize göstermektedir ki; Kurum'un faaliyete geçmesi, yönetilen bireyler açısından,

³¹³ Akıncı, a.g.e., s. 265.

³¹⁴ Kahraman, a.g.m., s. 366.

³¹⁵ <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629.htm> (Erişim tarihi 08.03.2016).

³¹⁶ http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Raporlar/2013%20kdk_y%C3%84%C2%B1l%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf (Erişim tarihi 08.03.2016).

³¹⁷ http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014_kdk_y%C3%84%C2%B1l%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf (Erişim tarihi 08.03.2016).

idarenin haksız ve hukuka aykırı davranışlarına karşı yargı yoluna başvurma yerine alternatif bir hak arama yolu olarak, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi bakımından son derece isabetli bir adım olmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun faaliyete geçirilmesi, hukuk devletinin bütün gereklerinin yerine getirildiği anlamına gelmemekle beraber, ülkemizdeki devlet yapısı ve bu yapının ihtiyaçlarına göre teşkilatlanmış bir Kamu Denetçiliği Kurumu, en azından hukuk devletinin güçlenmesine ve pekiştirilmesine büyük katkılar sağlayabilir.³¹⁸ Kurum’un sadece hukuka uygunluk denetimiyle yetinmeyip, hukuka uygun olan ancak hakkaniyete uygun olmayan işlem, eylem, tutum ve davranışların yerindelik denetimi suretiyle hak ihlali niteliğinde olup olmadığının değerlendirilmesi, hukuk devleti bağlamında sunduğu en önemli katkılardan biridir.

Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararlarda da hukuk devleti ilkesine vurgu yapıldığı gözlemlenmektedir. 01/02/2015 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik hükümlerinin, Anayasaya ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’na aykırı olduğu iddiasıyla, söz konusu Yönetmelik hükümlerinin kaldırılması yönünde tavsiye kararı verilmesi talebiyle Kurum’a yapılan 16.03.2015 tarih ve 2015/1514 no’lu şikayet başvurusu sonucu verilen 27.07.2015 tarihli kararda; *“Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden birinin belirlilik olduğu, bu ilkeye göre, düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir, öngörülebilir ve nesnel olması gerektiği, İdarenin (EPDK) bahsi geçen yönetmelik değişikliğinde “hukuken geçerli nedenler”i belirlerken hangi ölçütleri esas alacağını açık, belirgin ve somut olarak ortaya koyamadığı, söz konusu yönetmelik düzenlemesinin bu anlamda belirli ve öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla da Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan “Hukuk Devleti” ilkesine de aykırılık teşkil ettiği”*³¹⁹ değerlendirmesine yer verilmek suretiyle başvuru konusu yönetmelik hükümlerinin hukuka aykırı olduğu ve kaldırılmasının uygun olacağı yönünde tavsiye karar verilmiştir.

³¹⁸ Kahraman, a.g.m., s. 370.

³¹⁹ <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/Petrol%20Piyasas%C3%84%C2%B1.pdf>, (Erişim tarihi 10.03.2016).

Sendika başkanı olan şikayetçinin merkez teşkilattan taşra teşkilatına görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali talebi hakkında Kurum tarafından verilen 08.07.2015 tarih ve 2015/73 sayılı kararda; “*idarenin işlem tesis ederken hukuka bağlı olması ve hukuk kuralları içinde hareket etmesinin hukuk devletinin bir diğer ilkesi olduğu, bu kapsamda, idari işlemin belli bir sebebe dayanması gerektiği, idarenin takdir yetkisinin söz konusu olması halinde dahi keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmeyeceği, idareye yasalarla tanınan takdir yetkisinin mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğu, idarenin takdir yetkisini kullanırken kendisine verilen yetkinin amacı doğrultusunda hareket etmesi gerektiği, nesnellik ve tarafsızlık içinde davranarak, orantılılık ilkesine uygun şekilde kanunların özel koşullar öngörmesi halinde bunlara uyması gerektiği, bu yetkinin kamu yararı doğrultusunda ve gerekçeli olarak kullanması gerektiği*” belirtilmiş, “*şikayet konusu geçici görevlendirme işleminin istisnai bir durum nedeniyle tesis edilmediği, görevlendirmenin ne kadar bir süre için yapıldığının belirtilmediği, işlemin hukuken kabul edilebilecek geçerli bir nedeninin olmadığı ve idari yargı mercilerince geçici görevlendirme için aranan şartların olayda bulunmadığı, bu yönüyle geçici görevlendirmeye ilişkin işlemin şikayetçi sendika üyesinin, süresi idarece belirlenmemiş bir zaman diliminde asıl kadrosundan uzak tutulmasına yol açıcı olduğundan kurum içi geçici görevlendirme işleminin hukuka uygun olmadığı*” belirtilmek suretiyle işlemin geri alınması ve mağduriyetin giderilmesi için Milli Eğitim Bakanlığı’na tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.³²⁰

Yine Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bir başka kararında (14.10.2015 tarih ve 2015/2427 şikayet no.lu karar), “*kişilere hukuk güvenliğinin sağlanmasının, Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin ön koşullarından olduğu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatlarında da iç hukuk kurallarının yeterli ölçüde öngörülebilir, açık ve erişilebilir olması dolayısıyla hukuk güvenliğinin sağlanması hususunun vurgulandığı, hukuk devletinin, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerektirdiği, hukuk güvenliğinin sağlanmasının, bu doğrultuda yasaların geleceğe yönelik öngörülebilir belirlemeler yapılabilmesine*

³²⁰<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/Merkez%20Te%C3%85%C5%B8kilat.pdf> (Erişim tarihi 10.03.2016).

olanak verecek kurallar içermesini gerekli kılacağı, geriye dönük düzenlemelerle kişilerin haklarının, hukuki istikrar ve güvenlik ilkesi gözetilmeden kısıtlanmasının hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı” ifade edilmiştir.³²¹

Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarında hukuk devleti ilkesi üzerinde durulmasına yönelik örnek karar sayısını artırmak pek tabii ki mümkündür. Ancak tüm kararların incelenmesi, çalışmanın amacından sapması ve Kurum’un idari yargıya etkisine yönelik hedeflenen araştırma konusunun diğer bölümlerini gölgede bırakacak sonuçlar doğmasına neden olabileceğinden, üç adet örnek olayla iktifa edilmiştir. Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ülkemizde faaliyete geçirilmesinin, hukuk devleti ilkesi özelinde, hak arama hürriyetinin kullanılması, demokratik yönetime katkısı ve bireylerin kötü yönetime karşı korunması bakımından ayrı ayrı ele alınmasının faydalı olacağı müşahede edilmiştir. Zira söz konusu hususlar, hukuk devleti ilkesinin bizce en temel unsurlarıdır. Bu nedenle, Kurum’un hukuk devleti özelinde idari yargıya etkisinin değerlendirilmesi adına, hak arama hürriyetinin kullanılması, demokratik yönetime katkısı ve bireylerin kötü yönetime karşı korunması hususları incelenmelidir.

2.1. Hak Arama Hürriyetinin Kullanımı Bakımından

Belirli bir toplum içinde yaşamının en önemli sonucu bir takım haklara sahip olma ve bireye hukuk düzeni tarafından tanınan hakların ihlali halinde, ihlalin ortadan kaldırılması ve ihlal suretiyle ortaya çıkan olumsuzlukların giderilmesini talep etme hakkına sahip olmasıdır. Ancak bu durumun anlamlı hale gelebilmesi, devletin hak ve özgürlüklerin güvencesini sağlamaya yönelik mekanizmalarına ulaşabilme ve harekete geçirebilmesine bağlıdır.³²²

Günümüzde idarenin üstlenmiş olduğu kamu hizmetinin ifası sırasında, yönetilenlerin hak ve özgürlüklerinin ihlal edildiği durumlarla karşı karşıya kalınmaktadır. Ayrıca idarenin işleyişine ilişkin mevzuatın giderek karmaşık hale gelmesi nedeniyle bireyler hak ve ödevlerini anlamakta zorlanır hale gelmiştir. Yönetilenlerin çoğu zaman hakkın varlığından dahi bilgi sahibi olmaması, idare

³²¹<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/%c5%9eikayet%c3%a7iye%20Tahakkuk%20Ettirilmi%c5%9f%20Olan%20Tutardaki%20Yol%20Harcamalar%c4%b1na%20Kat%c4%b1lma%20Pay%c4%b1n%c4%b1n%20c4%b0ptal%20Edilmesi%20Talebi.pdf> (Erişim tarihi 12.03.2016).

³²²Atay, a.g.m., s. 7.

nezdinde yaptığı başvuruların sonuçsuz kalması, idarenin kötü niyetli hareketi veya idarenin beklendiği gibi çalışmaması gibi nedenler, bahsi geçen hak ve özgürlük ihlalinin ortaya çıkaran sebeplerdir.³²³

Yönetilenlerin, sahip oldukları hakları kullanamama nedenleri arasında haklarından haberdar olacak eğitim düzeyi ve iletişim imkanına sahip olmamaları, haklarını kullanma usullerini bilmemeleri, maddi imkansızlıklar ve devletle karşı karşıya gelme gibi endişeler yer almaktadır.³²⁴

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkin ve verimli bir şekilde çalışmasıyla vatandaşların haklarından haberdar olacak eğitim ve iletişim olanaklarına sahip olmaları sağlanır. Bununla birlikte bu hakları kullanma yönteminden haberdar olmayan veya maddi gerekçelerle bu yöntemleri kullanamayanları destekler. Devleti karşılarına almak korkusuyla haklarını kullanmaktan çekinenlere güvence teşkil eder. Böylelikle, Kamu Denetçisi, kendisine başvuran vatandaşlara sorunları ile ilgili hızlı ve açıklayıcı bilgi verebilir.³²⁵

İşte tam bu noktada, hak ve özgürlüklerin korunması görevini üstlenen Kamu Denetçiliği müessesesi, kendisine ulaşan şikayetler aracılığıyla harekete geçmekte, yönetimin kötü niyetli hareketlerinin ortadan kaldırılması, temel hakların korunması gibi bir çok alanda³²⁶, yönetilenlerin hak arama hürriyetinin doğal bir sonucu olarak, alternatif bir başvuru merkezi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete başlaması, yönetilenlerin hak arama hürriyetinin etkin bir şekilde kullanımı adına önemli bir gelişmedir.

Hiç şüphesiz ki, Kamu Denetçiliği Kurumu, ülkemizde idarenin denetimi görevini üstlenen diğer denetim mekanizmalarının bütünüyle yerine ikame edilebilecek bir kurum değildir. İdarenin denetimi görevini üstlenen, dolayısıyla idarenin eylem ve işlemleri karşısında hak kaybına uğrayan vatandaşların hak arama hürriyeti bağlamında yasal yollara başvurduğu denetim araçları esasen birbirlerini tamamlayıcı nitelikte kuruluşlardır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurunun

³²³ Erhürman, "Ombudsman", s. 99.

³²⁴ B. Zakir Avşar, Ombudsman (Kamu Hakemi). Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Hak-İş Eğitim Yayınları, 2000, s. 55.

³²⁵ Hacer Tuğba Eroğlu, Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık), Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale, 2004, s. 557.

³²⁶ Zekeriya Temizel, "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan), 1997, s. 767.

ücretsiz olması ve başvuru koşullarının çok katı şekil şartlarına bağlanmamış olmasının (e-posta veya kurum web sitesinden başvuru imkanının bulunması gibi) vatandaşların hak arama hürriyetinin verimli şekilde kullanımı açısından, diğer hak arama yöntemlerine nazaran daha tercih edilebilir ve cazip olduğu söylenebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru sonucunda verilen kararlarda da hak arama hürriyetine atıf yapıldığını görmekteyiz. Nitekim, ÖSYM tarafından 2014 yılında yapılan idari ve adli yargı hakim adaylığı sınavlarına katılan birinin, anılan sınavlara ilişkin olarak Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında talep ettiği bilgi ve belgelerin ÖSYM ve BEDK tarafından kendisine verilmediğini iddia ederek söz konusu bilgi ve belgelerin posta yoluyla ve ücretsiz olarak kendisine gönderilmesi talebiyle Kurum'a yapılan şikayet başvurusu sonucunda verilen 07.08.2015 tarih ve 2015/1999 şikayet no.lu kararda, *“Bilgi edinme hakkının, hukukun üstünlüğünün sağlanabilmesi ve devletin demokratik niteliğinin geliştirilmesi bakımından vazgeçilmez bir önem arz ettiği, Anayasa'nın 36. maddesinde ifadesini bulan “Hak arama hürriyeti” ile birebir ilgili olan bu hakkın etkin bir şekilde kullanımı neticesinde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmuş olacağı, böylelikle insan haklarına saygılı demokratik bir hukuk devletinin varlığından söz edilebileceği, ilgili idare olan ÖSYM'nin yaptığı işlemlerle insan haklarıyla bağlantılı olarak bilgi edinme hakkını kısıtladığı, dolayısıyla hak arama hürriyetinin ihlal edildiği”* değerlendirilmesine yer verilmiştir.³²⁷

Tüm bu değerlendirmelerden hareketle, ülkemizde henüz yeni denilebilecek nitelikte olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, vatandaşların hak arama hürriyetini etkin bir şekilde kullanımına katkı sağlayacağı ve bu suretle bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması noktasında idareyi yönlendirebilecek adımlar atacağını söyleyebiliriz.

³²⁷<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/OSYM-tarafindan-duzenlenen-idari-ve-adli-yargi-hakim-adayligi-yarisma-sinavlarina-iliskin-olarak-talep-etti%C4%9Fi-bilgi-ve-belgelerin-kendisine-verilmesi-talebi-karari.pdf> (Erişim tarihi 13.03.2016).

2.2. Demokratik Yönetime Katkısı Bakımından

Demokrasi, özünde hürriyet düşüncesinin yer aldığı, temelinde halkın çoğunluğuna dayalı egemenlik yetkisinin kullanıldığı, sadece kamu hürriyetleri ve insan hak ve özgürlüklerinin gelişebilmesi için gerekli olan kurallar dizininin değil, düzenin doğru bir şekilde işlemesi için kendisiyle uyumlu bir siyasal ve idari kültüre de ihtiyaç gösteren bir yönetim şeklidir.³²⁸ Demokrasinin yönetim biçimi olarak belirlendiği, devlet modelinin de hukuk devleti olarak ilke edinildiği bir toplumda, bireylerin hak ve özgürlüklerinin devletin güvencesi altına alınması ve yönetime katılımın sağlanması, demokratik toplumun en temel unsurlarındandır.

Demokrasi kavramı, hukuk devleti ilkesi üzerine inşa edilmiş olup, bir diktatörün hüküm sürdüğü, keyfiliğin olduğu devlet modelinin karşıtıdır. Demokrasi aynı zamanda hukuk kurallarının uygulanmadığı ve göz önünde bulundurulmadığı anarşik devlet modelinin de karşıtıdır.³²⁹ Bu nedenle hukuk devletinden bahsedilen bir toplumda demokrasinin olmamasından söz edilemez. Yine demokrasi denilince ilk akla gelen hususlardan biri vatandaşların devlet yönetimine katılımının sağlanması ve yönetim tarafından alınan kararlarının asıl amacının kamu yararı olmasıdır. Vatandaşların devlet yönetimine katılımının sağlanması ise demokratik yönetim modelinin oluşumuna katkı sağlayacaktır. Burada, vatandaşların yönetime nasıl katılacağı sorusu akla gelebilir. Yönetime katılımın sağlanması hususunu, sadece belli dönemlerde yöneticilerin seçimi amacıyla yapılan seçimlerde oy verme işlemi olarak değil, aynı zamanda yönetimin hukuka ve hakkaniyete aykırı olan, hak ve özgürlüklerin ihlali niteliğindeki her türlü işlem, eylem, tutum ve davranışlarının yasal denetim yolları aracılığıyla denetimini sağlamak şeklinde kabul etmek gerekir.

Böylelikle vatandaşlar, yönetimin aldığı kararları etkileme ve demokratik yönetime katılma şansını elde edebilirler. Bu durum ise, karşılıklı bir etkileşim yaratarak, hem idarenin bireylere verdiği değeri arttırarak alınan kararlarda daha dikkatli davranılmasını sağlayacak, hem de bireyin devlet hiyerarşisi içinde kendine

³²⁸ Kadir Caner Doğan, Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmannın Uygulanabilirlik Analizi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2014, s. 110, 120.

³²⁹ Atay, a.g.m., s. 3.

yer bulmasını ve demokrasi kültürünün gelişmesine katkı sağlayacaktır.³³⁰ İşte bu noktada, yani bahsi geçen denetim yollarından biri de Kamu Denetçiliği Kurumu olup, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının oluşmasına ve dolayısıyla demokratik yönetim biçiminin şekillenmesine yol açacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayet başvuruları sonucunda, idarelerin eylem ve işlemlerinin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun denetimi yapılmak suretiyle yönetimde şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağlanmakta, vatandaşların yönetimin işlemlerinin denetimini sağlayarak devlet yönetimine katılımlarının önü açılmakta ve böylece, yapılan şikayet başvurusu kabul edilerek ilgili idareye şikayet konusu olayla ilgili tavsiye kararı verilmesi halinde bireylerin devlet yönetimine ilişkin konularda söz sahibi olduğu düşüncesini oluşturarak, demokratik yönetim biçiminin güçlenmesine ve gelişmesine etki etmektedir.

2.3. Bireylerin Kötü Yönetime Karşı Korunması Bakımından

Kötü yönetim denilince genel olarak, önyargılı, taraflı davranan, ihmalkarlık, liyakatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü niyet, rüşvet, zimmet, irtikap gibi suç teşkil eden, keyfi tutum ve davranışlar akla gelmektedir.³³¹

Ülkemizde, kamu yönetiminde, gelişmiş ülkelere nazaran kötü yönetim uygulamalarına rastlanmaktadır. İdarece yürütülen hizmetlerin vatandaşların beklentilerine yeterince cevap veremediği, kamu kurumlarında görev yapan personelin görevlerini yerine getirirken sorumluluk almaktan çekindiği ve keyfi tutum ve davranışlar içerisine girdiği, yönetimin yozlaşması meselesinin önemli ölçüde arttığı görülmektedir.³³² Söz konusu kötü yönetim uygulamalarının, işlemlerde aşırı şekilcilik, ülkedeki mevcut hukuk sistemi, merkeziyetçilik, gizlilik ve dışa kapalılık ile bozuk halkla ilişkiler gibi nedenlerle ortaya çıktığı ileri sürülmektedir.³³³

³³⁰ Tevfik Bora Erdengi, Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2009, s. 20.

³³¹ Avşar, Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, s. 71.

³³² Volkan Bengli, Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2013, s. 85.

³³³ Musa Eken, "Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı 419, Haziran 1998, s. 129-139.

Öte yandan Türkiye’de vatandaşların yönetimden şikâyetlerinin büyük bir kısmının kamu personelinin vatandaşlarla birebir ilişkilerindeki hal ve hareketlerinden kaynaklandığı da belirtilmektedir.³³⁴ Kamu görevlileri, çoğu zaman mevzuatı bahane ederek veya haklı bir gerekçeye dayanmaksızın yeterli açıklamada bulunmadan “bu işin beklemesi gerekiyor” veya “üzerinde düşüneceğiz”, “gerekeni yapacağız” şeklinde ifadelerle, hizmeti gereği gibi yerine getirmemekte ve sorumluluk üstlenmekten çekinmektedirler.³³⁵

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında ortaya çıkan söz konusu aksaklıkların giderilmesi ve dolayısıyla vatandaşların kötü yönetim uygulamalarına maruz bırakılmaksızın hak edilen iyi yönetim olgusuna ulaşılması, hukuk devleti modelini benimseyen devletin en temel vazifesidir. Bu durumu hayata geçirecek en birincil yöntem ise, bahsi geçen kötü yönetim biçimlerini ortadan kaldırabilecek güçlü denetim mekanizmalarının mevcudiyetidir.

İdarenin kötü yönetiminden dolayı ortaya çıkan sorunların çözümünde, yargısal denetim etkili bir yol olmakla birlikte, ortaya çıkan çeşitli sorunlar, hukuki düzenlemelerin karmaşıklığı ve uzun yargısal süreçler vatandaşların yargı yoluna gitmekten çekmesine neden olabilmektedir.³³⁶ Zira mahkemeye başvurulmak suretiyle dava açılması masraflı bir iş olduğu gibi, vatandaşların avukat aracılığıyla dava açması gerektiğini düşünmesi ve yargının yapısal sorunları nedeniyle yargılama sürecinin uzaması, vatandaşların bu yola başvurmalarını engelleyen en önemli sebepler arasındadır.

Yargı sürecine ilişkin sözü edilen sorunların çözülmesi, yargının iş yükünün hafifletilmesi, yönetim ile vatandaşlar arasındaki ihtilafların çözüme kavuşturulması, yönetim anlayışının “iyi yönetim” ilkesi doğrultusunda istenilen düzeye getirilmesi gibi nedenlerle vatandaşların hak arama hürriyetlerini basit ve maliyetsiz bir şekilde kullanabilecekleri bir kurumun varlığı zorunlu hale gelmiştir.³³⁷ Bu amaçla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idare karşısında vatandaşın yanında yer alan, kötü yönetim nedeniyle oluşan sorunların çözümünde aktif rol üstlenen, idarenin hatalı

³³⁴ Selma Karatepe, Türkiye’de Yönetim-Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, Ankara, TODAİE, Cilt 1, 1995, s. 206.

³³⁵ Burhan Aykaç, Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara, YÖK Matbaası, 1997, s. 31.

³³⁶ Konur Alp Demir, “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar” *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, Yıl:1, Sayı: 1, 2014, s. 6-7.

³³⁷ Demir, a.g.m., s. 7.

işlemini tespit ederek, vatandaş ile idare arasındaki ilişkileri iyileştiren ve yolsuzluk gibi idarenin içine düştüğü olumsuz durumların meydana gelmemesi için incelemelerde bulunan bir Kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.³³⁸

Bu anlamda, ülkemizde varlık kazanan Kamu Denetçiliği Kurumu sayesinde, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan kamu personelinin vatandaşların kamu hizmeti taleplerine uygun faaliyette bulunması teşvik edilerek, kötü yönetime karşı vatandaşların korunması suretiyle devlet idaresinde demokrasinin pekişmesine katkı sağlanabilir.³³⁹

Öte yandan ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yasal dayanağı olan 6328 sayılı Kanun’un 1. maddesindeki, “...*kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere...*”³⁴⁰ ifadesinden hareketle, idarenin kötü yönetimine karşı Kurum’un temel amacının ve en önemli görevinin, iyi yönetimi sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak olduğunu söyleyebiliriz.

Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu’nun çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 6. maddesinin başlığı “*İyi Yönetim İlkeleri*” olarak düzenlenmiş ve anılan maddede, “*Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını*

³³⁸Okan Veli Şafaklı, “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, 2009, s. 163.

³³⁹Bengli, a.g.t., s. 86-87.

³⁴⁰ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 1. Maddesi.

gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.”³⁴¹ hükmüne yer verilmek suretiyle iyi yönetim ilkelerinin neler olduğu ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş ve dolayısıyla Kurum’a yapılan şikayet başvurularının incelenmesi sonucu, ilgili idarenin bu ilkelere uygun hareket etmediği takdirde kötü yönetim sergilemiş olacağı kabul edilmiştir.

Kurum tarafından verilen kararlarda da sözü edilen Yönetmelik hükmündeki iyi yönetim ilkelerine uygun davranılıp davranılmadığı irdelenmektedir. Buna göre şikayet konusu olaya ilişkin Kurum’ca yapılan değerlendirmelerde, ilgili idarenin iyi yönetim ilkelerinin hangisine uygun davrandığı veya hangi ilkelere aykırı hareket edildiğinin kararlarda belirtildiği, böylelikle idarenin bundan sonraki işlemlerinde daha dikkatli davranmasının tavsiye edilmesi suretiyle kötü yönetimle mücadele edilmeye çalışıldığı gözlemlenmektedir.

Şu halde, Kurum’un yönetim ile birey arasındaki ilişkileri iyileştirmek ve meydana gelen sorunları çözüme kavuşturabilmek amacıyla görev yapmasının yanında hukuk devleti ilkesinin fonksiyonelliğine de katkı yaptığı ifade edilebilir.³⁴²

3. ALTERNATİF BAŞVURU YOLU OLMA ÖZELLİĞİ

Ülkemizde idarenin iyi yönetilememesi nedeniyle veya idarenin yürüttüğü faaliyetlerin doğası gereği yönetilenlerin karşı karşıya kaldıkları bir takım haksızlıkların giderilmesi bakımından vatandaşların müracaat edebilecekleri değişik yasal yollar mevcut olup, bunlardan akla ilk gelen yargısal yollara başvuru hakkıdır. İdari uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması noktasında yargısal denetim dışında başvuru yapılabilecek denetim araçlarına genel olarak alternatif çözüm yolları adı verilebilir.

İdari uyuşmazlıkların alternatif yollarla çözümü, tarafların resmi bir yargılama biçimine gerek duymaksızın, aralarındaki ihtilafı çözmek için kullandıkları, kendilerine yardımcı olan bir dizi usuller topluluğu olarak ifade

³⁴¹<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1.htm> (Erişim tarihi 17.03.2016).

³⁴² Ramazan Şengül, “Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 3, 2013, s. 83.

edilmektedir.³⁴³ Sözü edilen çözüm yöntemlerinin belli başlıları, müzakere, arabuluculuk, tahkim, uzlaşma, dostane çözüm toplantısı ve tarafsız ön değerlendirmedir.³⁴⁴

Vatandaşların idarenin kötü yönetiminden kaynaklanan ve mağduriyete sebebiyet veren eylem ve işlemlerine karşı başvurabilecekleri bahsi geçen çözüm yolları kişilerin iradelerine bırakılmakla birlikte bazı yasal düzenlemelerde yer alan zorunlu idari başvuru yolları da alternatif çözüm yöntemi olarak değerlendirilebilir. Örneğin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale süreciyle ilgili hak kaybına uğradığını düşünenlerin şikayet ve itirazın şikayet yollarını tüketmeleri zorunludur.³⁴⁵ Yine 4458 sayılı Gümrük Kanunu'na göre mükellefler hakkında tesis edilen gümrük vergileri, para cezaları ve idari kararlara karşı idari itiraz yolunun tüketilmesi gerekmektedir.³⁴⁶ Benzer şekilde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir.³⁴⁷ Bu yolların tüketilmeden dava açıldığının idari yargı mercilerince tespiti halinde, dava dilekçelerinin idari mercii tecavüzü nedeniyle görevli merciine tevdi kararları verilmektedir.

İster vatandaşların kendi iradelerine bırakılsın, isterse zorunlu idari başvuru yolları öngörülsün, idari uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurulmaksızın alternatif yollarla çözümünde temel amaç, devlet yargısına kıyasla zamandan ve yargılamanın maliyetinden tasarruf sağlamaktır.³⁴⁸ Zira, idari yargı yerlerinin baş edebileceği sayının çok üstünde ortaya çıkan idari uyuşmazlık yükü, karar verme sürecini uzattığı gibi bu süreçte dosyalara yeterli zaman ayıramadığından, verilen kararlar tarafları yeterince tatmin etmemektedir.³⁴⁹ Ayrıca şunu ifade etmek gerekir ki; yargı mercileri, kendilerini geliştirmeye yönelik çabalarının yanında güçlü kamu otoritesi

³⁴³ Mustafa Özbek, Alternatif Uyuşmazlık Çözümü, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2004 s. 83.

³⁴⁴ Kürşat Demirci, Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Biri Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu, Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2015, s. 63.

³⁴⁵ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54. Maddesi.

³⁴⁶ 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 242. maddesi. (Madde metninde, idari itiraz seçimsel bir hak olarak gösterilmişse de, yargısal içtihatlarla söz konusu idari itiraz başvurusu zorunlu bir yol olarak kabul edilmiştir.).

³⁴⁷ 2577 sayılı Kanun'un 13.maddesi.

³⁴⁸ Demirci, a.g.t., s. 61.

³⁴⁹ Nusret İlker Çolak, İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları, Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara, 2013, s. 86-87.

karşısında vatandaşın en büyük güvencesi olsa da, başvurunun biçimsel kurallarının bulunması, incelemenin zaman gerektirmesi ve belli bir maliyete katlanılması gibi nedenlerle vatandaşlara soğuk gelmektedir.³⁵⁰ Bu nedenlerle vatandaşlar idari yargıya müracaat etme noktasında çekingenlik göstermekte, idarenin tesis ettiği işlemin açık bir biçimde hatalı olduğu bilinmesine rağmen çözüme dönük adım atılmaması nedeniyle hukuka aykırı olan işlem hukuk alanında varlığını sürdürmektedir.

İdari yargıdaki söz konusu durumlar nedeniyle vatandaşların hak arama yollarına başvurabilecekleri, idarenin haksız eylem ve işlemleri nedeniyle doğan zararın giderilebileceği etkin bir denetim ve alternatif çözüm yolu olarak karşımıza Kamu Denetçiliği Kurumu çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun diğer alternatif çözüm yollarına kıyasla neden daha iyi bir hak arama yolu olduğunu sıralayacak olursak; idare hiyerarşisi içerisinde bir kurum olmaması, başka bir ifadeyle idareyi oluşturan organlardan bütünüyle bağımsız bir kurum olması, vatandaşlar üzerinde, vereceği kararların adil ve tarafsız olacağı algısını güçlendirmektedir. Diğer yandan Kurum'a başvurunun ücrete tabi olmaması, idari yargı gibi başvuruya ilişkin karmaşık şekli kuralların bulunmaması, Kurum'a başvuru ile dava açma süresinin durması ve başvuru reddedildiği takdirde dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması gibi nedenler, vatandaşların idari yargıda dava açmadan önce Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruyu cazip hale getirmektedir.

İdari yargıya alternatif bir başvuru yolu olduğunu belirttiğimiz Kamu Denetçiliği Kurumu, pek tabii ki idari yargının tamamıyla yerini doldurabilecek bir kurum değildir. Bunda en önemli etken olarak ilk akla gelebilecek husus, vermiş olduğu kararların idareyi hukuken bağlamayan, tavsiye niteliğinde kararlar olmasıdır. Ancak yine de, vatandaşların şikayet başvurusu sonucu verilen tavsiye kararına muhatap olan idare, hatalı işlemini yeniden değerlendirme imkanına sahip olacak ve kararın gereğini yerine getirme noktasında kendisini sorumlu hissedecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurunun, idari dava açmadan önce, vatandaşların idarenin tutum ve davranışları sebebiyle uğramış oldukları haksızlıkların giderilmesi bakımından neden iyi bir alternatif çözüm yolu olduğunu, idari yargı ile karşılaştırmak suretiyle ele alacak olursak, daha önce de belirttiğimiz

³⁵⁰ Uluer, a.g.e., s. 1027.

gibi idare yargısındaki uzun yargılama süreci, yargılamanın maliyetli bir iş olması ve daha kısa sürede netice alınması isteği gibi hususlar başlıca unsurlardır. Şimdi bu hususları ayrı ayrı başlıklar halinde ele alalım.

3.1. İdari Yargıda Uzayan Yargılama Süreci

İdarenin haksız uygulamalarıyla karşılaşan vatandaşların idari yargıda dava açarken (ve dava devam ederken) yakındıkları konuların başında yargılamanın uzun sürdüğü ve zamanında tesis edilmeyen adaletin adalet olmayacağı savı gelmektedir. Anayasamıza göre davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının görevidir.³⁵¹ Ancak uygulamada değişik sebeplerle yargılamanın uzun sürdüğü bilinen bir gerçektir. Peki neden idari davaların sonuçlandırılması uzun bir süre almaktadır? Öncelikle belirtmek gerekir ki, davanın açılmasından sonra ilgili idarenin savunmasının alınması, konuya ilişkin bilgi ve belgelerin toplanması ve dosyanın incelenmesi zaman gerektirmektedir. 2577 sayılı Kanun'da dava dilekçelerinin ve eklerinin birer örneğinin davalıya, davalının vereceği savunmanın davacıya tebliğ olunacağı, davacının ikinci dilekçesinin davalıya, davalının vereceği ikinci savunmanın da davacıya tebliğ edileceği, tarafların, yapılacak tebliğlere karşı, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap verebileceği düzenlenmiştir.³⁵²

Söz konusu tebliğ işlemlerinin her birinin adi posta vasıtasıyla yapıldığı, her bir tebligat işleminden sonra tarafların 30 günlük süre içinde cevap verme hakkı bulunduğu ve bu süreç tamamlanmadan işin esasının incelenemediği dikkate alındığında, dosyanın tekemmül ederek karar verme aşamasına gelmesi bir hayli zaman almaktadır. Diğer yandan ilgili idarenin davaya konu olan işlem hakkında yeterli bilgi ve belge ibraz etmemesi, bazen söz konusu bilgi ve belgelerin başka idarelerden temin edilmek durumunda kalınması, ara kararı ile istenildiği halde istenilen belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle birkaç kez daha aynı idareden bilgi ve belge talep edilmesi gibi nedenlerle yargılama süreci, idari yargı mercilerinin kontrol şansı bulunmayan sebeplerle uzamaktadır. Açılan bir davada, dilekçenin ilk inceleme konuları yönünden sorun görülmemesi üzerine, davalı idareye tebliğe çıkarılması, davalı idarenin 30 günlük süre içinde verdiği savunma dilekçesinin

³⁵¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 141/4. Maddesi.

³⁵² 2577 sayılı Kanun'un 16. Maddesi.

davacıya tebliği ve sonraki tebligat işlemleri neticesinde dosyanın incelenebilir hale gelmesi ortalama 4 ila 6 ay gibi bir zaman almaktadır. Ayrıca yukarıda belirtildiği gibi dava konusu işlemin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin tam olarak ibraz edilmemesi nedeniyle ara kararı ile istenilmek durumunda kalınması, bu süreyi daha da uzatmaktadır.

Yargılamanın uzamasına neden olan söz konusu hususlarla ilgili neler yapılabilir sorusuna cevap vermek gerekirse; savunma ve cevap dilekçelerine cevap verme süresi olan 30 günlük sürenin daha kısa tutulması yönünde yasal çalışma yapılabilir. Ayrıca davacının ve davalı idarenin iki defa dilekçe vermesi yerine dava dilekçesi ve savunma dilekçesiyle dava dosyasının tekemmül ettirilmesi yönünde mevzuat değişikliğine gidilebilir. Diğer yandan tebligat işlemlerinin adi posta aracılığıyla yapılması da ayrı bir sorundur. Postaya verilen dava dilekçelerinin PTT tarafından diğer posta işlemleriyle birlikte işleme alınması ve dağıtımına çıkarılmasında geçen süre, idarenin savunma dilekçesi vermek için öngörülen 30 günlük süreye dahil değildir. Zira cevap ve savunma süreleri tebliğ tarihinden itibaren başlamaktadır. Bu nedenle adli posta işlemlerinin daha hızlı tebliğ edilmesini teminen alınması gereken tedbirler anlamında ayrı bir adli posta teşkilatının kurulması konusu tartışılabilir. Ayrıca davalı idarelerin, dava konusu işleme dayanak olan her türlü bilgi ve belge ile mahkemelerin ara kararı ile istediği bilgi ve belgelerin ibrazı hususunda, daha nitelikli personel istihdam edilerek, yargılamanın gecikmesine sebebiyet veren unsurlar ortadan kaldırılabilir.

İdari yargıda bazı dava türleri niteliği itibariyle uzun bir araştırma ve inceleme süreci gerektirebilmektedir. Örneğin imar planları ve parselasyon işlemleri gibi imar mevzuattan kaynaklanan uyuşmazlıklar, tam yargı davası olarak adlandırılan, idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle kişisel hakları zarar gören kişilerin açtığı maddi ve manevi tazminat davaları, taşınmaz mallarla ilgili uyuşmazlıklar, yükseköğrenim mevzuatı ile sınav işlemlerine karşı açılan davalar ve Vergi Mahkemelerinde açılan ve uyuşmazlığın niteliğine göre ilgilinin defter ve belgeleri üzerinde inceleme yapılmasını gerekli kılan davalar, diğer dava türlerine göre daha uzun sürede çözüme kavuşturulmaktadır. Bu davaların ortak özelliği ise, davanın niteliğine göre keşif ve/veya bilirkişi incelemesi yaptırılmasını zorunlu kılan, yani idari yargı mercilerinin mevcut hukuki bilgileri ile çözüme

kavuşturulmasının yeterli olmadığı durumların varlığıdır. Keşif ve/veya bilirkişi incelemesi yaptırılmasına karar verilmesi durumunda ise, söz konusu işlemler için ilgisinden masrafların istenmesi, keşif gününün ve bilirkişi isimlerinin taraflara bildirilmesi, bilirkişilere itirazın olup olmadığının değerlendirilmesi, dosyanın bilirkişilere tesliminden sonra bilirkişilerce hazırlanacak raporun alınması ve bu raporun taraflara tebliğ edilmesi ve beraberinde bilirkişi raporuna itiraz süresinin beklenmesi, tazminat davaları yönünden dosyanın adli tıpa gönderildiği durumlarda adli tıbbın kararının beklenilmesi gibi nedenlerle yargılama süreci bir hayli uzamakta ve bu durumun sorumlusu olarak da yargı mercileri görülmektedir.

Önceki bölümlerde belirttiğimiz üzere, keşif ve bilirkişi incelemesinde izlenecek usuli yöntemlerin 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapılmak yerine, idari yargının kendi gerçeklerine uygun bir biçimde ve ayrıntılı olarak 2577 sayılı Kanun'da düzenlenmesi kanaatimizce daha faydalı sonuçlar verecektir. Ayrıca yukarıda belirtilen dava türleri ile ilgili mahkemelerin ihtisaslaşmaya gitmesi düşünülebilir. Birden fazla idare mahkemesi bulunan ve iş yükünün yoğun olduğu bazı illerde mahkemeler arasında iş bölümü yapılacağı ve uzman mahkemelerin kurulacağı hususunda yargı bürokrasisi içerisinde zaman zaman söylentiler dile gelse de, bu yönde yapılmış somut bir çalışma bulunmamaktadır. Kanaatimizce vatandaşların yargılamanın uzun sürdüğü konusunda şikâyetlerinin yoğun olduğu söz konusu dava türleri ile ilgili mahkemeler arasında iş bölümünün sağlanması suretiyle uzman mahkemelerin görev yapması, son derece isabetli neticeler verecektir.

İdari yargıdaki yargılama sürecinin uzun olmasının diğer nedenleri, mahkemelerin iş yoğunluğu ve personel yetersizliğidir. Gerçekten de bugün idari yargı mercilerinin önünde, kapasitesinin çok üzerinde bir iş yoğunluğu vardır. HSYK verilerine göre 22.07.2015 tarihi itibarıyla idari yargıda görev yapan hakim/savcı sayısının toplamı 1.594'tür.³⁵³ Mahkemelere gelen dava sayısı ise yıllar içinde artış göstermiş, 2006 yılında 469.308 olan dosya sayısı, 2009 yılında 515.918, 2012 yılında 533.426, 2013 yılında 579.036, 2014 yılında ise 582.183'e ulaşmıştır.³⁵⁴ Gelen dava sayısındaki artışa paralel olarak, hakim başına düşen dosya sayısı da artmıştır.

³⁵³ <http://www.hsyk.gov.tr/dosyalar/istatistikler/H-S-istatistikler-22-07-2015.pdf> (22.03.2016).

³⁵⁴ http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/222.pdf (22.03.2016).

İdari yargının iş yükü ile ilgili değerlendirmeye, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari yargının iş yüküne katkısı kısmında ayrıntılı olarak yer verilecek olup, burada personel sayısının yeterli olup olmadığı ve yargılama sürecinin hızlanmasına etkisi üzerinde durulacaktır. Yukarıdaki bilgilere bakıldığında, idari yargıda görevli hakim başına düşen dosya sayısı AB ülkelerine kıyasla standartların çok çok üzerindedir. Hakim başına düşen dosya sayısının azaltılması adına yapılacak işlemlerden biri iş yükünün azaltılması konusunda yapılacak çalışmalar olduğu gibi diğer husus hakim sayısının artırılmasıdır. Nitekim 2014 yılında önceki yıllara göre hakim sayısının artmış olması, dava sayısındaki artışa rağmen, hakim başına düşen dosya sayısında azalışa neden olmuştur.³⁵⁵

Yargılama sürecinin uzamasının engellenmesine yönelik atılması gereken adımlardan biri de, hakim sayısının artırılması kadar, mahkemelerde görev yapan hakimlerin, iş hacmi dikkate alınarak etkin bir şekilde dağılımının sağlanmasıdır. Bugün iş yoğunluğunun fazla olduğu yerlerde daha az sayıda hakim görev yapmakta iken, görece olarak az yoğun yerlerde gereğinden fazla sayıda hakim görev yaptığı bilinmektedir. Bu durum çalışma huzurunu bozduğu gibi yoğun yerlerde yargılamanın gecikmesine sebebiyet vermektedir.

Diğer bir husus, İdare ve Vergi Mahkemeleri hakimlerinin görev yerlerinin değiştirilmesi suretiyle İdare Mahkemesinde çalışan bir hakimin Vergi Mahkemesinde görevlendirilmesi ya da bunun tersi durumudur. Her iki halde de hakimlerin yeni mahkemesine intibak süreci, yeni atanılan mahkemeye ilişkin mevzuat, içtihat ve yargılama usullerinin hazmedilmesi, ister istemez yargılama sürecini uzatıcı etkiye neden olmaktadır. Bu nedenle idare ve vergi mahkemeleri arasındaki hakim değişikliğinin, uzun yargılama süreçlerine neden olabileceği dikkate alınarak, ancak kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak yapılmasına özen gösterilmelidir.

İdari yargıdaki personel durumundan hakim/savcı özelinde bahsetmişken, diğer personelden de bahsetmek gerekir. Mahkemelerde görev yapan kalem personeli, tebligat, karar yazımı, evrakların dosyalara konulması gibi yargılama faaliyetine yardımcı işlemlerin yürütülmesinden sorumludur. Kalem personelinin yeterli niteliğe sahip olmaması, kararların yazımı ve çoğaltılması aşamasında sürekli

³⁵⁵ http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/222.pdf (Hakim başına düşen dosya sayısı 2012 yılında 608, 2013 yılında 637 iken 2014 yılında 508'e düşmüştür. 24.03.2016).

hatalar yapılması, ister istemez kararın yazım sürecini uzatmakta ve tebligat işlemlerini geciktirmektedir. Bu nedenle söz konusu yardımcı personelin eğitimine ve mesleki gelişimine katkı sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

3.2. Daha Hızlı Karar Alınması

İdari yargıdaki yargılama sürecinin yukarıda belirtilen nedenlerle beklenenden daha uzun sürmesi, vatandaşların idarenin kötü yönetiminden kaynaklanan ve hak ihlali teşkil eden işlem ve eylemlerinin, makul bir süre içinde denetiminin sağlanması adına Kamu Denetçiliği Kurumu'nu karşımıza çıkarmıştır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda, Kurum'un inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracağı belirtilmiştir.³⁵⁶ Söz konusu sürenin kesin bir süre olduğuna ilişkin anılan Kanun'da bir hükme yer verilmemiş olup, inceleme ve araştırmanın başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandırılmaması durumunda durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağını belirtilmesi,³⁵⁷ bu sürenin kesin bir süre olmadığı anlamına gelmekle birlikte, altı aylık sürenin aşılması durumunda hak kaybının önlenmesi adına yapılan bir düzenleme olduğu söylenebilir. Zira şikâyet sahibinin başvurusunun ne zaman sonuçlanacağını bilmeden uzun süre beklemek durumunda kalması, yargı yoluna başvurma yerine Kurum'a yaptığı başvuru ile elde edilecek faydanın sağlanamaması ve Kurum'a duyulan güvenin azalmasına neden olacaktır.

Öte yandan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in³⁵⁸ 36. maddesinde, *“Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması hâlinde şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir.”* düzenlemesine yer verilmek

³⁵⁶ 6328 sayılı Kanun'un 20/1. Maddesi.

³⁵⁷ 6328 sayılı Kanun'un 21/3. Maddesi.

³⁵⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1.htm> (25.03.2016).

suretiyle, altı aylık sürenin dolması durumunda yapılacak işlemler daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Hal böyle olmakla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararlara baktığımızda altı aylık inceleme ve araştırma süresine riayet edildiğini söyleyebiliriz. Örneğin, Temel Eğitimden Orta Öğretime Geçiş Sınavlarında (TEOG) uygulanan puan hesaplamalarının Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan öğrencileri aleyhte etkilediği iddiasından bahisle söz konusu eşitsizliğin giderilmesi amacıyla Milli Eğitim Bakanlığına tavsiyede bulunulması talebiyle 23.06.2014 ve 14.07.2014 tarihlerinde yapılan şikayet başvurusunun 02.10.2014 tarihinde karara bağlandığı görülmektedir.³⁵⁹

Bir başka olayda, mahkemece hakkında verilip kesinleşen beraat kararına rağmen, Adalet Bakanlığı idaresindeki Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sisteminde (UYAP), şikâyetçinin yargılandığı suç türü de dâhil tüm kişisel verilerin sistem veri tabanından silinerek 3. kişiler tarafından bu verilere erişimin engellenmesi yönünde tavsiye kararı verilmesi talebiyle 20.06.2014 tarihinde yapılan başvurunun 03.12.2014 tarihinde,³⁶⁰ bir diğerinde, şikâyetçinin Mevlana Değişim Programına katılma talebinin görev yaptığı Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu Müdürlüğü tarafından “uygun değildir” şerhi ile onaylanmaması dolayısıyla mağdur olduğu gerekçesi ile yapılan 08.07.2014 tarihli başvurunun 25.11.2014 tarihinde sonuçlandırıldığı³⁶¹ anlaşılmaktadır.

Diğer yandan Kurum’a yapılan bazı şikayet başvurularının niteliğine ve araştırmanın durumuna göre altı aydan fazla sürede karara bağlanan başvurular bulunduğu anlaşılmakta ise de; genel olarak altı ay veya daha kısa zamanda başvuruların karara bağlandığı, verilen kararların temyiz ya da itiraz aşaması olmaması nedeniyle 6 aylık süre aşılsa dahi idari yargıya nazaran başvuruların daha kısa sürede neticelendirildiği, zira idari yargıdaki temyiz ve itiraz aşamalarının, ilk derece mahkemelere kıyasla daha uzun sürmesi nedeniyle yargılamanın uzun sürdüğü algısına yol açtığı dikkate alındığında, Kurumca verilen kararların makul bir süre içinde alındığını söylemek mümkündür.

³⁵⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 2014/3164 şikâyet no. lu Kararı.

³⁶⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 03.2014/2832 şikâyet no.lu Kararı.

³⁶¹ Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 2014/3106 şikâyet no.lu Kararı.

3.3. Maliyet Unsuru

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 6/1.maddesinde, “*Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına veya 4. maddede yazılı yerlere verilen dilekçelerin harç ve posta ücretleri alındıktan sonra deftere derhal kayıtları yapılarak kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Dava bu kaydın yapıldığı tarihte açılmış sayılır.*” hükmüne yer verilmiş olup, buna göre idari yargıda dava açılırken tebligat işlemlerinin yapılabilmesi için gerekli olan posta ücreti ile yargı harçları davanın açılışı sırasında peşin olarak tahsil edilmektedir.

Tebliğat işlemleri için yatırılması gereken posta ücreti konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamakta olup, 2016 yılı için her bir tebligat işleminin 10,00 TL olduğu dikkate alınarak, dosya başına muhtemel tebligat sayısı göz önünde tutulmak suretiyle 80,00-120,00 TL civarında posta ücreti tahsil edilmekte ve artan posta ücreti, yatıran tarafa kararın kesinleşmesinden sonra iade edilmektedir.

Diğer yandan 492 sayılı Harçlar Kanunu’na ekli tarifelerde idare ve vergi mahkemelerinde dava açılması sırasında yatırılması gereken harçlara yer verilmiştir. Buna göre, 2016 yılı için idare ve vergi mahkemelerinde dava açılması sırasında 29,20 TL başvurma harcı, avukat aracılığıyla dava açılmış ise 4,30 TL vekalet suret harcı, idare mahkemesinde yürütmenin durdurulması talepli olarak dava açılmış ise, 48,10 TL yürütmenin durdurulması harcı ve 29,20 TL karar harcı tahsil edilmektedir. Vergi Mahkemelerinde davanın açılışı sırasında karar harcı tahsil edilmemekte olup, yargılama sonunda hüküm altına alınan tutarın binde 4,55 oranında nispi (29,20 TL maktu harçtan az olmamak üzere) karar harcı alınmaktadır. Yine İdare Mahkemelerinde açılan maddi ve manevi tazminat davalarında karar harcı nispi tutar üzerinden hesaplanmaktadır. 492 sayılı Kanun’a ekli (1) ve (3) sayılı tarifelerde söz konusu harçlar ile kararlara karşı kanun yollarına başvurulması halinde ödenmesi gereken harç miktarları detaylı bir şekilde belirtilmiştir.

Bu bilgilere göre idari yargıda dava açılabilmesi, belirli bir miktarın masraf olarak ödenmesine bağlıdır. Her ne kadar 2577 sayılı Kanun’un atıfta bulunduğu 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 334. maddesi uyarınca adli yardım talebinde bulunulması mümkün ise de; adli yardım geçici bir hukuki güvence

niteliğinde olup, davanın kaybedilmesi durumunda ödenmesi gereken harç ve posta ücreti davacı taraftan talep edilmektedir.

İdari yargıda açılan davalarda maliyet olarak karşımıza çıkan diğer bir unsur vekalet ücretidir. 21.12.2015 tarihinden itibaren yürürlükte olan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi³⁶² uyarınca idare ve vergi mahkemelerinde duruşmasız işlerde 1.000,00 TL duruşmalı işlerde 1.500,00 TL (Vergi Mahkemelerinde konusu para olan işlemlerde duruşmalı ise 1.300,00TL) vekalet ücretine hükmedilmektedir. Özellikle 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin³⁶³ yürürlüğe girmesinden sonra idari davalarda, davalı idarelerin avukat, hukuk müşaviri, hukuk birimi amirleri veya muhakemat müdürleri tarafından temsil edilmesi sağlanmış olup, (anılan KHK'nın yürürlüğünden önce idarelerin vekil vasıtasıyla takip ettiği dava sayısı nispeten çok daha azdır.) açılan davaların davalı idare lehine sonuçlanması halinde vatandaşların, işlemini dava konusu ettikleri idareye vekalet ücreti ödemek durumunda kaldıkları görülmektedir. Tarifede yer alan tutarlara bakıldığında dava açılması sırasında ödenen posta ücreti ve harçlara kıyasla oldukça yüksek tutarlar olduğu, davanın kaybedilmesi halinde vekalet ücreti ödemek durumunda kalacağını düşünen vatandaşların dava açma konusunda bir kez daha düşünmek durumunda kaldıkları bilinen bir olgudur.

İdari yargıda dava açılmasının bu denli maliyetli olması, Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruyu daha tercih edilebilir bir seçenek haline getirmektedir. Nitekim 6328 sayılı Kanun'un 17/6. maddesinde ve söz konusu Kanun'un uygulanmasına ilişkin Yönetmeliğin 9/4. maddesinde başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağı kurala bağlanmıştır. Başvuru esnasında ücret alınmadığı gibi, şikayet başvurusunun reddi durumunda, şikayet edilen idare lehine vekalet ücretine hükmedilmesi söz konusu değildir. Yine başvurunun reddi halinde, inceleme ve araştırma işlemleri sırasında oluşan masrafların veya tebligat işlemleri nedeniyle yapılan posta masraflarının şikayet eden kişiden tahsili cihetine gidilmesini öngören bir düzenleme bulunmamaktadır.

³⁶²<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/12/20151221.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/12/20151221.htm> (27.03.2016).

³⁶³<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102.htm> (27.03.2016).

4. İDARİ YARGININ İŞ YÜKÜNÜN AZALTILMASI BAKIMINDAN ETKİSİ

İdari yargı alanında görülen davaların sayısı, kamu hizmetlerinin niteliğine, çeşitlenmesi ve dağılımına, nüfus artışına, kentleşme oranlarına yurttaşların hak arama bilinçlerinin gelişmesine bağlı olarak gün geçtikçe artmasına karşın yargı mercilerinin hızı bu artışa ayak uyduramamakta, gelen iş sayısı mevcut iş görme kapasitesinin üstüne çıkarak davaların sonuçlandırılması gecikmekte, birikim katlanarak artmaktadır.³⁶⁴

Gerek ilk derece İdare ve Vergi Mahkemelerinde gerekse temyiz ve itiraz aşamalarına bakan Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay'da, idari yargının kendisinden beklenen etkinliği önemli ölçüde etkileyecek nitelikte dava sayısı mevcuttur. Yargının iş yükünün fazlalığı ve hızlandırılması gerekliliği, zaman zaman hükümet ve yasama organının da gündemine gelmiş, özellikle son yıllarda AKP hükümetleri döneminde yapılan ve kamuoyunda yargı paketi olarak bilinen yasal çalışmalarla yargının iş yükünün azaltılmasını sağlamaya yönelik adımlar atılmak istenmiştir.

Söz konusu çalışmaların içeriği genel olarak, Danıştay'da dava dairesi sayısının artırılması, Danıştay'a yeni üyelerin atanması, Danıştay'a temyiz yolu öngörülen bir kısım kararların itiraz yoluyla Bölge İdare Mahkemelerine kaydırılması, tek hakimce karara bağlanacak parasal sınırın artırılması şeklinde düzenlemeler olmuştur. Anılan hususlar idari yargının kendi içerisinde iş yoğunluğu nedeniyle sorun olan kısımlarında kısa vadeli çözümler üretse de, yargılama sürecinin kısaltılmasına ve sürekli artan iş yoğunluğunun azaltılmasına doğrudan etki eden bir yönünün bulunduğunu söylemek zordur. Zira yapılan yasal çalışmalarda, vatandaşların yargı yoluna başvurma nedeninin ortadan kaldırılmasını sağlayan, başka bir ifadeyle yargı organlarına iş olarak yansıyan idari tasarrufların, nasıl azaltılması veya önlenmesi gerektiği üzerinde durulduğuna rastlamak mümkün olmamıştır.

İdari yargıdaki iş yükü neden bu kadar fazla sorusuna cevap bulabilmek için öncelikle ülkemizdeki idari işleyişin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Bugün birçok kamu kurum ve kuruluşunda vatandaşların herhangi bir işini yaptırması oldukça fazla

³⁶⁴ Demirci, a.g.t., s. 95.

bürokratik süreçler gerektirmekte, idareyi temsil eden kişilerin mevzuatın yorumunda inisiyatif kullanmaktan kaçındığı görülmekte, ilgililer hakkında tesis edilen işlemlerde yeterli açıklamaya yer verilmediği ve idarenin otoriter tavrının dayatılmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir.

Özellikle talep konusu ile ilgili mahkeme kararı, müfettiş raporu veya en üst amirin onayı olmadan kamu görevlilerinin mevzuatı yorumlayarak, işlem tesis etme noktasında sorumluluk üstlenmediği, konuyla ilgili emsal yargı kararı bulunsa dahi kişinin bizzat kendisi adına yargı kararı bulunmadığı gerekçe gösterilerek talebin yerine getirilmediği ve işlemlerin sürüncemede bırakıldığı bilinmektedir. Böylelikle, ilgililerin haklı talepleri kamu görevlilerinin daha çok sorumluluk alması suretiyle kolaylıkla yerine getirilebilecekken, idari aşamada netice alınamamakta, vatandaşlar çareyi yargı organına başvuruda aramakta ve doğal olarak yargının iş yükü artmaktadır.

Diğer yandan aynı olayla ilgili verilen binlerce yargı kararı bulunmasına rağmen, yargı kararının aksine olacak şekilde mevzuatın uygulanmasına devam edilmektedir. Örneğin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 353. maddesinde belirtilen belgelerin (fatura, gider pusulası, müstahsil makbuzu ile serbest meslek makbuzları) düzenlenmemesi veya alınmaması halinde maddede belirtilen tutar kadar mükellef hakkında özel usulsüzlük cezası kesilebilmektedir. İdari yargı organlarının bu konudaki müstakar içtihatlarına göre, anılan madde hükmü uyarınca özel usulsüzlük cezası kesilebilmesi için söz konusu belgelerin kimlerden alınmadığının veya kimlere verilmediğinin somut bir şekilde tespit edilmesi gerekmektedir. Bu tespit yapılmaksızın kesilen cezalara karşı açılan davalarda, Vergi Mahkemelerince iptal kararı verilmekte ve iptal kararı Danıştay veya Bölge İdare Mahkemelerince onanmaktadır. Ancak buna rağmen Maliye İdaresinin söz konusu Kanun hükmünün tatbikinde, yargısal içtihatları göz ardı ederek, ceza uygulamasına devam ettiği, yargı kararı ile iptal edilmedikçe cezanın tahsili yollarına başvurduğu, aynı konu ile ilgili verilmiş binlerce karar bulunmasına rağmen, Vergi Mahkemesi kararlarının temyiz, itiraz ve karar düzeltme yollarının tamamının tüketildiği bilinmektedir.

Yukarıda yer verilen örnek olaya benzer şekilde İdare ve Vergi Mahkemelerinde, yargısal içtihadın görmezden gelinerek, mevzuatın yargı kararlarının aksine uygulanmasına devam edildiği daha birçok dava türüne rastlamak

mümkündür. Ayrıca aynı olayla ilgili aynı kurumda çalışan kişilerden biri hakkında tesis edilen bir işlemin yargı kararı ile iptal edilmesine karşın, yargı kararının gerekçesi dikkate alınarak, aynı durumdaki kişiler hakkında da kararın sonucuna göre işlem tesisi mümkünken, her bir bireyin ayrı ayrı yargıya başvurması ve lehine verilecek iptal kararının getirilmesi beklenmektedir.

İdarenin işleyişi konusunda belirtmiş olduğumuz hususlar idari yargının iş yükünü gereksiz şekilde artırmakta, personelin ve kamunun zaman, emek ve maddi olanaklarını israf boyutuna varacak şekilde tüketmektedir. İdari yargının iş yükünün azaltılması adına personel sayısının artırılması, yeni mahkemeler kurulması, yargılamanın hızlandırılması adına gereken mevzuat değişikliklerinin yapılması önemli olmakla birlikte yeterli değildir.

Bu nedenle idarenin hukuka aykırı tasarruflarının ortadan kaldırılması için idari yargıya başvurmadan önce alternatif bir çözüm yöntemi olarak karşımıza çıkan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun idari yargıya en somut katkısının iş yükünün hafifletilmesi yönünde yapacağı katkı olduğunu ifade edebiliriz. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşuna ilişkin 6328 sayılı Kanun’un genel gerekçesinin on birinci paragrafının son cümlesinde, “...*idarenin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması ve idari yargının yükünün azaltılması hedeflenmektedir.*”³⁶⁵ ifadesine yer verilmek suretiyle bu husus açıkça belirtilmiştir.

Kurum’un faaliyete başladığı 29.03.2013 tarihinden sonra 2013 yılında 7638, 2014 yılında ise 5639 başvuru yapıldığını daha önce ifade etmiştik. Söz konusu başvuruların tamamı idari yargının görev alanına giren konulardan olmayıp, şikayet edilen kamu idarelerinin özel hukuktan kaynaklanan işlemlerinin idari yargının görev alanına girmediği gibi kamu hizmeti gören özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuka tabi işlemleri de idari yargının ilgi alanı dışındadır. Ancak kurumca verilen kararlar incelendiğinde önemli bir kısmının idari yargıda dava konusu olabilecek nitelikte işlemler olduğu söylenebilir.

İdari yargıda bir yıl içinde açılan dava sayısı göz önüne alındığında, Kamu Denetçiliği Kurumu’na bir yıl içinde yapılan başvuru sayısının oldukça cüz’i olduğu, hatta herhangi bir büyükşehirde bulunan İdare veya Vergi Mahkemesine gelen iş sayısının çok altında başvuru yapıldığı görülmektedir. Ancak bundan hareketle

³⁶⁵<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf> (29.03.2016).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari yargının iş yükünü hafifletmesi adına ciddi bir katkısının olmadığını söylemek erken ve hatalı bir değerlendirme olacaktır. Zira Kurum, ülkemizdeki mevcut denetim sistemleri içerisinde henüz çok yeni denilebilecek bir aşamada olup, idari yargının 150 yıla yakın bir geçmişe sahip olduğu ve ancak 1982'den sonra etkin ve gelişmiş bir yargı ağına sahip olduğu dikkate alındığında, söz konusu başvuru sayılarının azımsanmayacak nitelikte olduğunu belirtmek gerekir. Dolayısıyla Kurum'un kamuoyu nezdinde bilinirliğinin artırılması ve vatandaş lehine verdiği kararlarla etkili bir denetim aracı olduğu algısının toplum nezdinde güçlenmesi, kanaatimizce zaman içerisinde Kurum'a yapılan başvuru sayısını artıracak ve bu durum idari yargının iş yükünün azaltılması adına pozitif katkı sağlayacaktır.

Öte yandan, idari yargının iş yükünün azaltılması adına, mevcut uyuşmazlıkların bir kısmının Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından çözüme kavuşturulması kadar önemli olan bir diğer husus, idari uyuşmazlığın ortaya çıkmasının önlenmesi ve çıkan uyuşmazlıkların idari aşamada çözümlenmesidir.

İdari yargıdaki iş yoğunluğunun önemli ölçüde idarenin işleyişinden kaynaklandığı yönündeki tezimiz dikkate alındığında, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen bir kararda, uygulamanın hangi yönde yapılması gerektiğinin tavsiye edilmesi halinde; sorumluluk almaktan veya takdir yetkisini kullanmaktan kaçınan kamu görevlileri, gerek kamuoyu gerekse parlamento nezdinde hukuka aykırı hareket ettiği izleniminde bulunmamak için kararın icaplarını yerine getirdiği gibi emsal olaylarda da, Kamu Denetçiliği Kurumu'na verilen karara güvenerek, mevzuatın yorumunda ve takdir yetkisinin kullanımında daha çok sorumluluk üstlenecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idareyi eğitici ve yol gösterici nitelikteki söz konusu özelliği, idari işleyişin daha iyi çalışmasını ve uyuşmazlıkların ortaya çıkmasını engelleyerek, idari yargıya iş olarak yansıyan ihtilafların idari aşamada hallinin önünü açacaktır.

Özellikle Kurum'ca mevzuat değişikliği yapılması yönünde verilen tavsiye kararlarının, görev alanına göre Yasama organı veya ilgili Kamu İdaresi tarafından dikkate alınarak, uygulanması halinde, mevzuat değişikliğinden önce çıkması muhtemel idari uyuşmazlıkların önü alınmış olacak ve ilgililer, gerek Kamu

Denetçiliği Kurumu nezdinde gerekse idari yargı organları nezdinde haklarını aramak durumunda kalmamış olacaklardır.

Şu hususu tekrar belirtmek gerekir ki; idari uyuşmazlıkların önemli ölçüde kaynaklandığı idarenin işleyişine ilişkin sıkıntıların giderilmesi noktasında ne gibi çözümler üretilmesi gerektiği konusu tartışılmadığı müddetçe, idari yargının iş yükünde ciddi ölçüde azalma olmayacağı gibi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun iş yükünün de altından kalkamayacağı bir seviyeye gelme tehlikesiyle karşı karşıya kalınacaktır.

5. İDARİ YARGIYA VERİLMİYEN YERİNDELİK DENETİMİ YETKİSİ

Kuvvetler ayrılığı prensibinin mevcut olduğu her ülkede devlet adına kullanılan bütün yetkilerin yasal bir sınırı bulunduğundan yargısal denetimin de bir sınırının bulunması kaçınılmazdır.³⁶⁶ Anayasa'nın 125/4. maddesinde, *“Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.”* hükmüne yer verilmek suretiyle yargısal denetimin sınırları gösterilmiştir.

Anayasa'da yer verilen hükme benzer şekilde, idari yargılama usulünün düzenlendiği 2577 sayılı Kanun'un 2/2. maddesinde, *“İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler yerindelik denetimi yapamazlar, 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 veremezler.”* kuralına yer verilerek, idari yargı denetiminin sınırı yasal boyutta da çizilmiştir.

Hukuka uygunluk denetimi, yasa, kanun hükmünde kararname, uluslararası sözleşmeler gibi eşdeğer hukuk normlarının yanı sıra; Anayasa, tüzük ve yönetmelik, hukukun genel ilkeleri gibi diğer genel, soyut ve yazılı olmayan normları da

³⁶⁶ Şükrü Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:392, 1991, s. 116

kapsayan geniş bir kavramdır.³⁶⁷ İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi, işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden, bahsi geçen hukuki normlara uygun olup olmadığının araştırılması suretiyle yapılmakta olup, bunun ötesinde bir değerlendirmeye yer verilerek, işlemin veya yapılan eylemin yerinde olup olmadığı incelenemez.

Hukuka uygunluk denetiminin sınırı, idari yargıcın burada durmasını, daha ileri gitmemesini, idari işlemin yerindeliğinin denetlenmemesini, iptal edilen idari işlem yerine, idarenin yerine geçilerek, davacının idareden istediği işlemi yapmamasını gerektirir.³⁶⁸

Yerindelik kavramı, hukuki düzenlemelerin idareye tanıdığı takdir yetkisinin kapsamına ve içeriğine uygun olarak, hizmetlerin en iyi şekilde yürütülmesi, kamu yararının en üst düzeyde gerçekleşmesi için en yerinde ve en uygun kararı verme imkânı olarak tanımlanabilir.³⁶⁹ Ayrıca idarenin eylem ve işlemlerinin zaman, mekân, durum ve şartların gereklerine göre, idari icaplar uyarınca yerine getirilmesi olarak da tanımlanmıştır.³⁷⁰ Bu tanımlara göre idari yargı mercileri şayet idarenin tercihini denetleyecek olursa, kanuna uymayı sağlamakla görevli olduğu hususunu göz ardı etmiş ve kendisini hiyerarşik amir konumuna getirmiş olur.³⁷¹

Yargısal denetimin sınırı hukuka uygunluk olarak belirlenmekle beraber, yerindelik denetimi ile hukukilik denetiminin birbirinden ayırt edilmesi çoğu zaman güç bir hal almaktadır. Özellikle takdir yetkisi kullanılarak tesis edilen işlemlerin denetiminde, Mahkemelerce takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız olmadığı, takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri göz önüne alınarak kullanıldığının somut olarak ortaya konulamadığı gerekçeleriyle işlemin iptaline karar verildiği, davalı idareler tarafından ise, yargı yerlerinin yerindelik denetimi yaptığından yakındığı gözlemlenmektedir.

Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, takdir yetkisi yasanın aradığı belli koşulların varlığı durumunda yalnızca belirli bir yönde davranıp davranmama

³⁶⁷ Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, 29. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 202.

³⁶⁸ Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara 2005, s. 229.

³⁶⁹ Deniz Daştan, "Takdir Yetkisi, Yargısal Denetim ve Yerindelik", *İstanbul Barosu Dergisi*, Cilt: 77, Sayı: 4-5-6, 2003, s. 329.

³⁷⁰ Muammer Oytan, *İptal Davalarında İdari Yargı Denetiminin İlke ve Kuralları*, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Daire Başkanlığı Bilgi Serisi 5, Ankara 1999, s. 43.

³⁷¹ Nuri Alan, *Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirmesi*, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara 1982, s. 49.

konusunda idareye bir serbesti sağlamaktadır.³⁷² Takdir yetkisinin kullanılması, bu alanda hiç denetim yapılmayacağı anlamına gelmemekte olup, bu yetkinin yasal çerçevede kullanılıp kullanılmadığının denetimi yerindelik denetimi olarak da adlandırılmaz. Aksi bir düşünce takdir yetkisinin aşılarak işlemlerde keyfiliğin ortaya çıkması ve sonsuz bir takdir yetkisinin kullanımı anlamına gelir ki bu da hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.

Yegâne amacı kamu yararı olan idari işlem ve eylemlerin hukuka uygun olup olmadığının denetiminin yanı sıra işlemin tesisi veya eylemin icrası sırasında kullanılan yol ve yöntemlerin yerinde olup olmadığının denetimi, şeffaf ve hesap verebilir yönetim anlayışı açısından hayati öneme haizdir. Söz konusu denetimin yargı organları aracılığıyla yapılması kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşeceğinden, idare tarafından veya diğer yargı dışı denetim yollarıyla idari işlem veya eylemin yerindeliği denetlenebilmektedir.

Yerindelik denetiminin yargı organları eliyle yapılamaması, idarenin kendi iç denetim yollarının ise siyasi etkilere açık olması veya hiyerarşik üst makamların alt makamları koruma içgüdüsü gibi sebeplerle yeterince etkin olamaması gibi hususlar, idare dışında ancak yargı organından farklı, bağımsız ve tarafsız bir üçüncü kişi konumundaki Kamu Denetçiliği Kurumu'nu yerindelik denetimi yapma konusunda iyi bir seçenek olarak karşımıza çıkarmaktadır.

İdari yargı mercilerine yasak edilmiş olan yerindelik denetiminin Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılabilmesi, belki de Kurum'un idari yargıyla karşılaştırılmasında en önemli artısıdır. Zira Kamu Denetçiliği'ni yargısal denetime üstün kılan olgu idari hizmetlerin hukuka uygunluk yanında kalite, verimlilik ve yerindelik yönlerinden değerlendirebilmesidir.³⁷³ Bunun yanında, yerindelik denetimi yapamayan idari yargının eksik kalan kısmını, Kamu Denetçiliği Kurumu tamamlayacaktır.

Bazı idari tasarruflar hukuka uygun olmakla birlikte hakkaniyete uygun olmayabilir. Başka bir ifadeyle kamu yararının tesisi için, işlemin yapılışında hukuk kurallarına uygun davranılmasına rağmen tercih edilen yöntem haksızlık yaratabilir. Yargısal denetimin çare olamayacağı böyle bir durumda, işlemin yerindeliği Kamu

³⁷² Candan, a.g.e., s. 235.

³⁷³ Galip Demir, "Ombudsmansız Reform", Radikal Gazetesi İnternet Baskısı, 27 Şubat 2004, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=107712> (31.03.2016).

Denetçiliği tarafından irdelenebilir. Çünkü Kamu Denetçisi, bir işlem hukuka uygun olsa da yerinde olmayabileceği, haksız olabileceği veya en doğru çözüm olmayabileceği düşüncesinden hareket ederek denetim yapar.³⁷⁴

Şüphesiz, idare aynı konuda hukuka uygun işlemler tesis edebilir. Ancak bu işlem her insan için farklı neticeler ortaya çıkarabilir. İşte Kamu Denetçisi, bu durumda da idari işlemin hedef aldığı insan için en uygun çözümün ve en yerinde işlemin yapılmasını ve bir haksızlık yapılmamasını sağlamaya çalışır.³⁷⁵

Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin mevzuatta, Kurumun yerindelik denetimi yapabileceğine ilişkin açıkça bir düzenleme bulunmadığı gibi yerindelik denetimi yapamayacağına ilişkin yasaklayıcı bir hükme de yer verilmemiştir. Kanuni düzeyde bir düzenleme olmadığı halde Kurum'un yerindelik denetimi konusunda kendisini sınırlamadığını söylemek mümkündür. Kanaatimizce, 6328 sayılı Kanun'un 1. ve 5. maddelerinde ifade edilen "...hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek..." ifadesinden hareketle, hakkaniyete uygunluk denetiminin, yerindelik denetimini gerektirebileceği kabulünden hareketle Kurum kendisini bu konuda yetkili görmektedir.

Ayrıca 6328 sayılı Kanun'un genel gerekçesinin yedinci paragrafında yer alan, "...yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, hukuka uygunluk denetiminin hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı, idarenin iç denetiminin ise teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirileceği, ancak, kapsamı giderek genişleyen idare-birey ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ülkemizde de ihtiyaç duyulduğu"³⁷⁶ ifadesinden hareketle, açıkça belirtilmese de zımni olarak idari işlem ve eylemlerin (iç denetim yolları dışında) yerindeliği denetimine duyulan ihtiyacın dile getirildiği, bundan hareketle Kurum'un yerindelik denetimi yapma konusunda açık bir düzenleme gereksinimine ihtiyaç duymadığı sonucuna varılabilir.

³⁷⁴ Mahir Işı kay, "Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu", s. 31 <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30> (31.03.2016).

³⁷⁵ Işı kay, a.g.m., s. 32.

³⁷⁶ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf> (01.04.2016).

6. KARARLARININ ETKİNLİĞİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

6.1. İdari Yargı Kararlarının Hukuki Niteliği ve Etkinliği

İdarenin yargı organı vasıtasıyla denetiminde esas gaye idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlığın sonlandırılması ve uyuşmazlık konusu idari tasarrufun hukuk düzenindeki mevcudiyetinin ortadan kaldırılmasıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, sonuçları bakımından en etkili yol yargısal denetimdir. Zira uyuşmazlığı sonlandırdığı gibi düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar getirir.³⁷⁷

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 138. maddesinin son fıkrasında, *“Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”* hükmüne yer verilmiştir. Öte yandan 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ‘Kararların Sonuçları’ başlıklı 28. maddesinin 1. fıkrasında, *“Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez.”*, 3. fıkrasında, *“Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir.”* düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yargı kararlarının tüm idari makamlar tarafından uygulanması zorunludur ve hukuki niteliği itibariyle bağlayıcı nitelikte hukuksal metinlerdir. Kararların uygulanmaması adli ve idari yönden ceza ve disiplin soruşturmasını gerektirir. Hukuk devleti ilkesinin doğal sonucu, ‘kararların yerine getirilmemesi halinde yapılacak işlemler’ gibi düzenlemelere ihtiyaç olmadan yargı kararlarının gereği gibi yerine getirilmesinin sağlanmasıdır.

Hal böyle olmakla birlikte uygulamada, idari yargı mercilerince verilen kararların yerine getirilmesi konusunda kamu yöneticilerinin oldukça isteksiz

³⁷⁷Doğan Kestane, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı 151, Temmuz-Aralık 2006, s. 130.

davrandığı bilinmektedir. Bu durum önceden beri var olduğu gibi özellikle son birkaç yıldır idari yargı kararlarının adeta yok sayıldığı, hatta bunun da ötesinde kararların uygulanmamasına yönelik yasal çalışmalara dahi gidildiği olmuştur.

Örneğin 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 1. fıkrasına, 6526 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile (6552 sayılı Kanun'un 97. maddesiyle değişik), *“Ancak, 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde gösterilen unvanları taşıyan görevler ile farklı atama usullerine tabi olsalar dâhi daire başkanı ve üstü görevlere, sivil memurlar hariç kolluk teşkilatlarının kadrolarına; açıktan, naklen veya vekâleten yapılan atama ve bu görevlerden alınma, bu görevlerle ilgili yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleri hakkında verilen mahkeme kararlarının gereği, ilgilinin kazanılmış hak aylık derecesine uygun başka bir kadroya atanması suretiyle iki yıl içinde yerine getirilir. Bu görevliler hakkındaki mezkûr işlemlerin uygulanması, telafisi güç veya imkânsız zararları doğuran hâllerden sayılmaz. Bu fıkranın üçüncü cümlesinde belirtilen işlemlerle ilgili mahkeme kararlarının yerine getirilmemesi ceza soruşturması ve kovuşturmasına konu edilemez; ancak disiplin hükümleri saklıdır.”* şeklindeki hükümler eklenmiştir.

Her ne kadar 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 1. fıkrasına eklenen cümleler Anayasa Mahkemesi'nin 02.10.2014 tarih ve E:2014/149, K:2014/151 sayılı kararı³⁷⁸ ile iptal edilmişse de; sözü edilen düzenlemeler siyasi iradenin, özellikle kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin davalarda yargı kararlarının uygulanmaması noktasında Anayasa'yı açıkça ihlal edecek şekilde yasal düzenleme yapmasından çekinmediğini ve idarenin yargı kararlarına bakışındaki durumunu gözler önüne sermektedir.

Ancak sonucu ne olursa olsun, idare açısından idari yargı kararlarının uygulanmasının yasal zorunluluk olduğu ve kararın uygulanmamasının kamu görevlilerinin cezai sorumluluğunu gerektirdiği gerçeği karşımızda durmaktadır.

³⁷⁸<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150101.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150101.htm> (01.04.2016).

6.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Hukuki Niteliği ve Etkinliği

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idareden ve yürütme organından bağımsız olması, ilk bakışta onu, her hukuk devletinin vazgeçilmez unsuru ve bağımsız bir kurum olan yargı organlarına yaklaştırmaktadır.³⁷⁹ Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu bir mahkeme olmadığı gibi Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri de hakim değildir. Dolayısıyla yapılan işin bir yargılama faaliyeti olmadığını belirtmek gerekir. Kurumca yapılan inceleme sonucunda idarenin işlemlerinin iptali, değiştirilmesi veya kaldırılması söz konusu değildir. Ayrıca idarenin yerine geçilerek işlem tesis edilmesi veya eylemde bulunulması mevzu bahis olmayacağı gibi tazminat ödenmesine de hükmedilemez.³⁸⁰

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hukuken idareyi bağlayıcı karar verme yetkisi bulunmamaktadır. Dünya genelinde olduğu gibi ülkemizdeki uygulamada bu yönde olup, anılan husus 6328 sayılı Kanun'un 'Kurumun Görevi' başlıklı 5. maddesinde, *"...idareye önerilerde bulunmakla görevlidir."* ifadesine yer verilmek suretiyle Kurum kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu vurgulanmıştır.

Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 'Tavsiye Kararı' başlıklı 32. maddesinde, inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verileceği, kararda idare hakkında, a) hatalı davranıldığının kabulü, b) zararın tazmini, c) işlem yapılması veya eylemde bulunulması, ç) mevzuat değişikliğinin yapılması, d) işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, e) uygulamanın düzeltilmesi, f) uzlaşmaya gidilmesi, g) tedbir alınması tavsiyelerinden bir veya birkaçına yer verileceği, Kurumun, birinci fıkrada yer alan tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebileceği" hükme bağlanmıştır.

Öte yandan kararlarının bir an için hukuken bağlayıcı olduğu ve uygulanmasının yasal bir zorunluluk arz ettiği düşünüldüğünde, uygulamada ciddi sorunların baş gösterebileceğini söyleyebiliriz. Zira idare açısından, yargı organı dışında farklı bir Kurum'un daha idari işleyiş yön verebileceği, yargı kararları ile Kurum kararlarının çelişkili olması durumunda hangisinin uygulanacağı noktasında tereddüte düşüleceği, Kurum'un bağımsız bir denetim organından çok yargı yetkisini

³⁷⁹ Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", s. 159.

³⁸⁰ Sezen, a.g.m., s. 75.

kullanan bir makam haline dönüşeceği durumlar söz konusu olacaktır. Bu nedenle kanaatimizce kurum kararlarının idareyi eğitici, mevzuatın yorumu açısından bilgilendirici ve yol gösterici nitelikte tavsiye kararı olması yerinde bir düzenleme olmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının hukuken bağlayıcı yönünün olmaması, bu nedenle kararı uygulama aşamasındaki kamu görevlilerinin cezai ve hukuki sorumluluklarının bulunmaması, akla, kararlarının etkinliğinin nasıl sağlanacağı sorusunu getirebilir. Kamu Denetçiliği müessesesinin varlığı ve kararlarının etkinliği hususundaki ilginç benzetmelerden biri Letowska'nın 'bekçi köpeği' benzetmesidir. Letowska, "Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısıramaz" ifadesini kullanmıştır.³⁸¹ Kanaatimizce burada, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının yaptırım gücü olmasa da, özellikle medya aracılığıyla veya yapılan incelemelerle ilgili yasama meclisine sunulan raporlar sayesinde kamuoyunda meydana getirebileceği etkilere işaret edilmek istenmiştir.

Yargı kararlarının uygulanması noktasında ciddi sıkıntıların bulunduğu ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının ne denli uygulandığı da ayrı bir tartışma konusudur. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yayınlanan yıllık raporlarda, idarelerin Kurum tarafından verilen kararlara yaklaşımı konusu ele alınmakta olup, 2013 yılına ilişkin raporda şu ifadeler yer verilmiştir:³⁸²

"Dünya ölçeğindeki uygulamalarda da olduğu üzere, Kurumumuz tavsiye niteliğinde karar almaktadır. Diğer bir ifadeyle, idarelerin, aldığımız kararları uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini bildirerek yerine getirmeme hakkı bulunmaktadır. Yargı kararlarına uyma oranı bile düşük olan ülkemizde, yaptırım gücü bulunmayan kararlar alıyormuş gibi görünen bir Kurumun etkili olamayacağı düşünülse de, demokrasi kültürünün temelindeki tarafların eşit haklarla çözüm odaklı bir anlayışta buluşması anlayışı, idare-birey ilişkilerinde Kamu Denetçiliği Kurumu gibi mekanizmaları hukuk devletinin bir parçası haline getirmektedir. Ancak burada, idarelerin gerek Kurumumuza gerekse bireylere yaklaşımında tek yaptırımının hazırladığı yıllık rapor olduğunun da altının çizilmesi gerekmektedir. İlgili Komisyon tarafından özetlenerek Genel Kurula sunulacak olan

³⁸¹ Erhürman, "Ombudsman", s. 95.

³⁸² Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, s. 179,180 <http://www.ombudsman.gov.tr> (04.04.2016).

rapor, idaredaki yanlışlıklar ve eksiklikleri milletin temsilcilerine arz etmektedir. Milli irade karşısında hesap vermek ise idareler nezdinde Kurumumuzun sahip olduğu başlıca güçtür. Bu durum, kararlarımızın TBMM tarafından takip edilmesini ve Kurumumuza kamuoyu nezdinde destek verilmesini elzem hale getirmektedir. Vatandaş adına inceleme kavramının henüz çok yeni olduğu idari sistemimizde, verilen 64 adet Tavsiye Kararının ve 11 Kısmen Ret Kısmen Tavsiye kararının 40'ı hakkında idareden işlem tesis edip etmeyeceği konusunda bir geri bildirim beklenmektedir. 1 Tavsiye Kararı için idare tarafından işlem tesis etmeyeceği hakkında bir bilgi alınmamış olup, 2 Tavsiye Kararındaki önerilerimize idare kısmi uyum sağlanmıştır. 27 tavsiye kararındaki öneriler ise idare tarafından uygulanmamıştır. 31.12.2013 tarihi itibarıyla, yalnızca 5 Tavsiye Kararı doğrultusunda idare işlem tesis etmiştir. Görüldüğü üzere, idarenin kararlarımıza uyma oranı, %80 olan Avrupa ortalamasını çok çok altında, %21 civarındadır. Ancak, bazı hallerde, idarenin tavsiyelerimizi yerine getirmek arzusunda olmakla beraber, mevzuatının imkân vermemesinden dolayı tavsiyelerimiz doğrultusunda işlem tesis edemediği olayların da bulunduğu altının çizilmesi gerekmektedir. Bu oranın artarak uluslararası seviyelere ulaşması ise, TBMM'nin tavsiye kararlarını takip etmesi ve Kurum kapasitesinin artırılarak daha işlevsel hale gelmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılmasına bağlıdır.”

Benzer şekilde 2014 yılına ilişkin raporda da Kurum kararlarına idarelerin yaklaşımı konusuna yer verildiği, söz konusu raporda; “başvuru araştırma ve inceleme aşamasında, ilgili kurum ve kuruluşlardan istenilen bilgi ve belgelerin eksiksiz ve zamanında gönderilmesi, ilgili kurumlarla iletişim kurulması ve Kurum'un taleplerine yönelik muhatap bulunması noktasında sıkıntılar yaşandığı, başvuruların kanuni süre içinde neticeye bağlanması için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği hususunun vurgulandığı, öte yandan 2013 yılına kıyasla 2014 yılında başvuru sayısının düşmesinde kurumların tavsiye kararlarını uygulama konusunda isteksiz davranmasının etkili olduğu kanaatine varıldığı, idarelerin çeşitli sebeplerle tavsiye kararlarını uygulamada yeterince istekli olmamaları ve uygulama oranının düşük olması nedeniyle, Kurum'a başvuru yapmanın bir sonuç vermediği yönünde kamuoyunda kanaat oluşmaya başladığı, idarelerin bazı durumlarda, tavsiye kararı bilirkşi raporu gibi teknik bir rapora dayanmasına ve hukuken tereddüt edilebilecek

bir durum olmamasına rağmen “tesis edilen işlemlerde hata olmadığı” gibi yeterli ve doyurucu bir gerekçe sunmadan uymama yoluna gittiği, bazı dosyalarda ise Kanuna açıkça aykırı olan Genelge hükmüne göre işlem tesis edilmesine ve Kurum tarafından Kanuna aykırı Genelgenin değiştirilmesi yönünde tavsiye kararı verilmesine rağmen yeterli bir gerekçe sunulmadan Genelgede değişiklik yapılmadığı, Kanuna aykırı Genelge hükümlerinin uygulamaya devam edildiği, idarelerin bazı tavsiye kararlarına olumlu yaklaşmasına rağmen derhal işlem tesisi yoluna gidilmediği, idarelerin tavsiye kararlarına olumsuz yaklaşımının nedenlerinin başında, kamu görevlilerinin risk almaktan çekinmesinin gösterilebileceği, özellikle mali sonuçları olacak durumlarda, kamu görevlilerinin Sayıştay denetimi, soruşturma geçirme gibi kaygılarla kararı uygulamakta tereddüt gösterebildiği, tavsiye kararlarına uyma oranının düşüklüğünün sebepleri konusunda tespit edilen bir diğer hususun, kanuni boşluk nedeniyle Kurum’un tavsiye kararları hakkında değerlendirme yapan idari mercilerin kimi zaman çok alt düzeyde olması ve üst makamların konudan bilgisinin olmaması veya tavsiye kararına uyma konusunda yetki kullanacak makamların belirsizliği nedeniyle yaşanan yetki karmaşası olduğu, tavsiye kararlarına uyma oranının düşük olmasının nedenlerinden birinin de idarenin sorun çözümüne odaklı olmayan, kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin yoğun olduğu, uzlaşma kültürüne sahip olmayan yapısından kaynaklandığı, bir hukuk kültürü sorunu olan bu durumun, Kamu Denetçiliği Kurumu gibi insan hakları alanında faaliyet gösteren kurumların da katkısıyla zamanla çözülebileceği” ifadelerine yer verilmiştir.³⁸³

Yukarıda yer verilen raporlardaki tespitlere göre, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının önemli bir kısmının idarelerce uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Bu duruma, Kurum’un Türk Kamu Yönetiminde yeni bir Kurum olmasından dolayı yeterince tanınmaması ve kararlarının hukuki niteliği hakkında tam bilgi sahibi olunmaması neden olarak gösterilebilir. Ancak söz konusu raporlarda, tavsiye kararlarının uygulanmamasına sebep olan hususlar, kanaatimizce çok yerinde bir biçimde tespit edilmiştir. Zira daha önce de yargının iş yükündeki artışın asıl sebepleri arasında gösterdiğimiz idari işleyişte yaşanan sorunlar, idarelerin Kurum kararlarına yaklaşımı ve kararların uygulanmaması noktasında da karşımıza çıkmış

³⁸³Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu, s. 238-248
[http://www.ombudsman.gov.tr\(05.04.2016\)](http://www.ombudsman.gov.tr(05.04.2016)).

bulunmaktadır. Bu nedenle anılan raporların muhatabı konumundaki TBMM tarafından, Kurum kararlarının uygulanması ve Kurum'un verimli bir şekilde çalışarak etkinliğinin artırılması konusunda gerekli düzenlemelerin ivedilikle yapılması icap etmektedir.

Diğer yandan, Kurum kararlarının uygulanması noktasında yaşanan sorunların yanında sevindirici olan husus, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru ile birlikte bir kısım uyuşmazlıkların karar aşamasına gelmeden idarelerin olumlu yaklaşımı ile uzlaşma ile sona erdirilmesidir. Gerek 2013 yılına ilişkin raporda, gerekse 2014 yılına ilişkin raporda, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru sonucu, ilgili idareler ile yapılan görüşmeler neticesinde, vatandaşların talepleri yerine getirilerek uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulduğu örnek olaylara yer verilmiştir. Ayrıca tavsiye kararları doğrultusunda mevzuat değişikliği çalışmaları yapıldığı ve yasa tasarılarının gerekçelerinde Kurum kararlarına atıfta bulunulduğu da görülmektedir. Yine 2014 yılına ilişkin raporda mevzuat değişikliği yapılan konular ayrıntılı olarak yer almıştır. Uyuşmazlıkların uzlaşma ile çözüme kavuşturulması ve tavsiye kararları doğrultusunda yapılan mevzuat değişiklikleri, Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının etkinliği adına örnek olabilecek uygulamalardır.

6.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Etkinliğine İlişkin Örnek Olaylar

Çalışmamızın bu kısmında Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru sonucunda verilen bir kısım kararlara ilişkin olay ve karar süreci, Kurum'ca yapılan inceleme ve verilen karar, kararın niteliği ve değerlendirmesi üzerinde durulacaktır. İnceleme konusu kararlar seçilirken, özellikle idari davaya konu olabilecek veya idari yargıda sıklıkla karşılaşılan konular arasından seçim yapmaya özen gösterilmiştir.

6.3.1. Temel Eğitimden Orta Öğretime Geçiş Sınavı (TEOG) İle İlgili Verilen Karar³⁸⁴

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu kararlarla ilgili ilk inceleme, Temel Eğitimden Orta Öğretime Geçiş Sınavlarında uygulanan puan hesaplamalarının Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan öğrencileri aleyhte etkilediği iddiasıyla yapılan başvuru sonucu verilen karardır. Söz konusu dersten muaf olan ve anılan sınava giren önemli sayıda öğrenciyi etkilemesi nedeniyle, verilen karar Kurum tarafından verilen önemli kararlardan biridir.

6.3.1.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci

2014-2015 eğitim öğretim yılı için 2013 yılının 2829 Kasım tarihlerinde ve 2014 yılının 2829 Nisan tarihlerinde yapılan Temel Eğitimden Orta Öğretime Geçiş Sınavlarında (TEOG) uygulanan puan hesaplamalarının Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan öğrencileri aleyhte etkilediği iddiasıyla söz konusu eşitsizliğin giderilmesi amacıyla Milli Eğitim Bakanlığına tavsiyede bulunulması yönünde başvuru yapılmıştır.

Şikayet dilekçesinde özetle; “*Millî Eğitim Bakanlığının Ortaöğretim Kurumlarına Geçiş Yönergesi ve 20132014 Eğitim Öğretim Yılı Ortaöğretime Geçiş Ortak Sınavları E Kılavuzunda belirtilen Ağırlıklandırılmış Ortak Sınav Puanının hesaplanma yönteminin Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan öğrenciler aleyhine sonuçlar doğuracağı, söz konusu kılavuz incelendiğinde Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olmayan öğrencilerin katsayı hesabının 18 üzerinden yapılacağı, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan öğrencilerin ise katsayı hesaplamalarının 16 üzerinden yapılacağı, bu hesaplama yöntemi ile ortaya çıkan Ortaöğretime Yerleştirme Puanının öğrenciler arasında eşitsizlik doğuracağı, Dini inançlarından ötürü Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersi almayan bir öğrencinin, bu soruları çözmesinin kendisinden beklenmediği, ancak kendisine tanınan bu muafiyetten dolayı, puan eşitsizliği yaratılmasının da hakkaniyete uymadığı, E-Kılavuzun 11.3 maddesinde belirtilen sınav puanlarının hesaplanmasına göre, Din*

³⁸⁴ KDK 02.10.2014 tarih ve 2014/3164 şikayet no.lu Kararı, <http://www.ombudsman.gov.tr> (08.04.2016).

Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden sınav soruları çözen öğrenciler ile bu dersten muaf olan öğrenciler arasında puan hesaplama sistemi açısından fark doğduğu, sınavdan alınan her 0.1 puanın bile öğrencilerin ortaöğretim kurumlarına yerleştirme sıralamasında önemli farklara neden olduğu” iddialarına yer verilmiştir.

Kurumca yapılan ön incelemede, başvurunun Kurum’un görev alanına girdiği, ilgililerin menfaatini ihlal eden bir olayın mevcut olduğu, idari başvuru yollarının tüketildiği ve şikâyetin süresi içerisinde yapıldığı anlaşılarak, konunun inceleme ve araştırma aşamasına geçilmesine karar verilmiştir.

Ön inceleme aşamasından sonra, konuya ilişkin bilgi ve belgeler Milli Eğitim Bakanlığı’ndan talep edilmiş, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından gönderilen bilgi ve belgelerde, TEOG sınavında, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan öğrencilerle muaf olmayan öğrencilerin puan hesaplamasının yürürlükteki mevzuata uygun olarak yapıldığı, diğer derslerden aynı doğru sayıları yapılsa dahi, Din Kültürü dersinden muaf olan öğrencilerin, muaf olmayana öğrencilere göre daha yüksek puan aldığı, dolayısıyla şikâyetçi iddialarının yerinde olmadığı belirtilmiştir.

6.3.1.2 Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar

Kurum tarafından yapılan incelemede, uyuşmazlık konusu puan hesaplama sisteminin teknik bir konu olması ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle bilirkişi incelemesi yaptırılmasına karar verilmiş, konusunda uzman 5 kişilik bilirkişi heyeti tarafından hazırlanan bilirkişi raporu, Kurum’a teslim edilmiştir.

Konuya ilişkin kararda, ulusal ve uluslar arası mevzuat hükümlerine yer verildikten sonra Danıştay kararları ile emsal nitelikteki AİHM kararlarına da atıf yapıldığı görülmektedir. Bu anlamda, Kurum tarafından yapılan hukuki değerlendirmenin, etraflı bir mevzuat hükmüne dayandırıldığı ve yargısal içtihatların göz önünde tutularak inceleme yapıldığı söylenebilir.

Yapılan incelemede, bilirkişilerden, “*Temel Eğitimden Ortaöğretime Geçiş Sınavı (TEOG) kapsamında, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan ve olmayan öğrencilerin, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersi dışındaki diğer derslere aynı sayıda doğru cevap vermeleri durumunda, sınav puanlarının hesaplanmasında*

kullanılan Ağırlıklandırılmış Sınav Puanının hesaplanmasında, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olmayan öğrencilerin sınav puanları açısından lehte veya aleyhte sonuçlar doğuracak her hangi bir hesaplama hatası yapıp yapılmadığına, yapılacak hesaplamalar sonucunda, sınava giren tüm öğrenciler açısından lehte veya aleyhte sonuç doğuracak her hangi bir sonuca varılması durumunda ise, söz konusu hatanın nasıl ortadan kaldırılabilceğine” ilişkin bilimsel görüşleri sorulmuştur.

Bilirkişi heyeti tarafından, yapılan inceleme sonucu, “*Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersi dışındaki derslerden aynı puanı alan bireylerin Ağırlıklandırılmış Sınav Puanlarının, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi puanı 87 ve üstü olduğu durumda dersi almayanlar aleyhinde, 86 ve altı puan olduğunda ise dersi alanlar aleyhinde olduğu*” tespitine yer verilmiş olup, söz konusu bilirkişi raporuna dayanılarak, Kurum tarafından, “*Milli Eğitim Bakanlığı’nca 2013 ve 2014 yıllarında TEOG sınavları kapsamında düzenlenen ortak sınavlara ilişkin Ağırlıklandırılmış Ortak Sınav Puanının hesaplamasında kullanılan Ağırlık Katsayısının, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan ve muaf olmayan öğrenciler açısından Ağırlıklandırılmış Ortak Sınav Puanını etkilediği, Ağırlıklandırılmış Ortak Sınav Puanının da Yerleştirmeye Esas Puanı etkilediği*” kanaatine varılarak, Milli Eğitim Bakanlığı’nın uygulamış olduğu puan hesaplama sisteminin Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan ve olmayan öğrenciler lehine veya aleyhine sonuçlar ortaya çıkardığı sonucuna varılmıştır.

Buna göre, şikayete konu edilen sınavın puanlarının hesaplanmasında, Anayasada ifadesini bulan kanun önünde eşitlik ilkesine ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu’nda düzenlenen fırsat ve imkân eşitliği ilkesine aykırı davranıldığı, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan ve olmayan tüm öğrenciler için söz konusu Ağırlıklandırılmış Ortak Sınav Puanı hesaplama yönteminin matematiksel olarak eşitsizlik yarattığı tespitine yer verilmiştir.

Başvuru konusu olayın hukuka ve hakkaniyete uygunluğu dışında, insan haklarına aykırı olup olmadığı da ele alınmış, “*Ağırlıklandırılmış Ortak Sınav Puanının hesaplamasında kullanılan Ağırlık Katsayısının, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan ve muaf olmayan öğrenciler açısından farklı hesaplanması, öğrencilerin eşit bir biçimde rekabet etmelerine ve sınav sonuçlarının*

aynı şekilde değerlendirilmesine engel teşkil ettiği gibi, bu durumun öğrenciler ve velileri tarafından öngörülmesinin beklenemeyeceği ve idarenin öğrenciler açısından telafi edici tedbirlere de başvurmamış olması karşısında, bu uygulama ile öğrencilerin bilgi, beceri, yetenek ve kazanımlarına daha uygun bir orta öğrenim kurumunda eğitim görme hakkının, dolayısıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 14. maddesiyle birlikte Sözleşme'nin 1 No.lu Ek Protokolü'nün 2. maddesinin ihlal edildiği” belirtilmiştir.

Sonuç olarak, şikayete konu edilen sınavda, Ağırlıklandırılmış Ortak Sınav Puanlarının hesaplanmasında kullanılan “Ağırlık Katsayısının” Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan ve muaf olmayan tüm öğrenciler için eşitlenmesi ve mağduriyetlerin giderilmesi yönünde Milli Eğitim Bakanlığı'na tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

6.3.1.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi

Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararlar tavsiye niteliğinde olup, hukuken idareyi bağlayıcı bir yönü bulunmamaktadır.

Anayasal bir hak olan eğitim hakkının kullanılmasında, fırsat eşitliğinin sağlanması ve bu eşitliğin önündeki her türlü engelin kaldırılması, hukuk devletinin birincil görevlerindendir. Aksi bir düşünce, farklı inanç ve kültürlere sahip bireyler arasında eşitsizliğe neden olduğu gibi, devlete olan güven duygusunu da zedeleyecek niteliktedir. Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muafiyet hususu, ülkemizde yaşayan gayrimüslim topluluklar kadar, İslam inancına sahip olmakla birlikte farklı mezheplere tabi olan kişilerin de talep ettiği konulardan biridir.

İlgililerin taleplerine bağlı olarak, anılan dersten muaf tutulması idarece yerine getirilmekle birlikte, şikayet konusu olayda da olduğu üzere, temel eğitim düzeyinde eğitim almakta olan ve Din Kültürü dersinden muaf olan ve olmayan öğrenciler açısından, orta öğretime geçiş sınavı puanının hesaplanmasında eşitsiz bir katsayı uygulamasıyla karşılaşmıştır.

Kurum tarafından yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda da, Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muaf olan ve olmayan öğrenciler arasında eşitliğe

aykırı şekilde puan hesaplaması yapıldığı tespit edilerek, orta öğretime geçişte çok küçük puanların bile sıralamayı değiştirebildiği dikkate alındığında, hukuka ve hakkaniyete aykırı olan bu durumun düzeltilerek mağduriyetlerin giderilmesi noktasında önemli bir karara imza atılmıştır. Zira sözü edilen karar, sadece başvuru sahiplerinin değil, aynı hukuksal durumda bulunan diğer öğrencileri de etkileyecek ve orta öğretimde kazanabilecekleri eğitim kurumunu belirleyebilecek niteliktedir.

Ayrıca kararda, sonraki yıllarda yapılacak sınavlarda da, Din Kültürü dersinden muaf olan ve olmayan öğrenciler bakımından katsayı eşitsizliğinin sonlandırılması tavsiye edildiğinden, şikayet konusu olay dışında ileriye dönük olarak uygulanabilme kabiliyeti bulunması açısından önemlidir.

6.3.2. Merkez Teşkilattan Taşra Teşkilatına Görevlendirme İşleminin İptali Talebi Hakkında Karar³⁸⁵

Kamu görevlilerinin görev yaptığı İl sınırları içinde veya başka bir İl'e görevlendirilmesi konusu, idari yargıda sıklıkla dava konusu olan hususlardan biri olup, görevlendirme işleminin iptali talebi hakkında Kurum'un değerlendirmesi ve verilen karar ele alınacaktır.

6.3.2.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci

Sendika Başkanı olan ve Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Genel Müdürlüğü emrinde (merkez teşkilat) veri hazırlama ve kontrol işletmeni olan şikayetçinin, taşra teşkilatında İl Müdürlüğü emrinde görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali hususunda Kurum'a başvuru yapılmıştır.

Şikayet dilekçesinde özetle, hizmetine ihtiyaç duyulmadığı belirtilmesine rağmen 231 adet şef ve 70 memur kadrosu için görevde yükselme sınavı açıldığı, sendikal faaliyetlerin engellenmesi amacıyla görev yeri değişikliği yapıldığı, bu nedenle taşra teşkilatına görevlendirilmesi işleminin sonlandırılması gerektiği belirtilmiştir.

³⁸⁵KDK 08.07.2015 tarih ve 2015/73 şikayet no.lu Kararı, <http://www.ombudsman.gov.tr> (10.04.2016).

Konuya ilişkin olarak Milli Eğitim Bakanlığı'ndan gelen bilgi ve belgelerde, şikayetçinin kadrosu Ortaöğretim Genel Müdürlüğü bünyesinde kalmak suretiyle, Ortaöğretim Genel Müdürlüğü'nün teklifi ve Bakanlık Onayı doğrultusunda taşra teşkilatında görevlendirildiği, ilgilinin hizmetine ihtiyaç duyulmaması nedeniyle böyle bir işlem yapıldığı, sendika başkanı olmasının görevlendirme işlemi ile ilgisinin bulunmadığı, ayrıca görevde yükselme sınavının da olayla bir bağlantısının bulunmadığı ifade edilmiştir.

6.3.2.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar

Kurum tarafından yapılan hukuki değerlendirmede, sendikal faaliyetlere ilişkin mevzuat hükümleriyle, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ve Danıştay'ın sendikal faaliyet yürüten kamu görevlilerinin başka bir yerde görevlendirilmesine ilişkin emsal kararlarına yer verilmiştir.

Yapılan değerlendirmede, şikayete konu görevlendirme işleminin sendikal faaliyet nedeniyle yapıldığı iddiası yönünden; sendikal hakkın kullanımını sınırlayacak ve bu hakkın kanunlara uygun bir şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahalenin hukuka aykırı olacağı, ancak AİHM'nin, sözleşme hükümlerinin sendika üyelerine Devlet tarafından uygulanması öngörülen belirli bir muameleyi ve özellikle sendika üyelerinin yerlerinin değiştirilmemesi hakkını garanti altına almadığını açık bir şekilde ifade ettiği, dolayısıyla AİHM ve yargı kararları ışığında söz konusu müdahalenin doğrudan sendikal faaliyet ile ilişkilendirilmeyeceği, nitekim aksi yönde bir bilgi, belge veya tanık bulunmadığı, uyuşmazlık konusu görevlendirme işleminin sendikal faaliyet nedeniyle yapıldığının ispatlanamadığı belirtilmiştir.

Öte yandan, şikayet konusu işlemin kurum içi geçici görevlendirme niteliğinde olduğu, kurum içi geçici görevlendirme konusunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda açık bir hüküm bulunmamakla birlikte uygulamaya yargısal içtihatların yön verdiği, buna göre geçici görevlendirme işleminin belirli bir süreyle sınırlı olması ve atamaya yetkili amir tarafından yapılması gerektiği, hukuk devleti ilkesinin en temel esaslarından olan belirlilik ilkesinin bunu icap ettiği, ayrıca,

idarenin işlem tesis ederken hukuka bağlı olması ve hukuk kuralları içinde hareket etmesi gerektiği, bu anlamda, idari işlemin belli bir sebebe dayanması gerektiği, idarenin takdir yetkisinin söz konusu olması halinde dahi keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmeyeceği, idareye yasalarla tanınan takdir yetkisinin mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğu, şikâyet konusu geçici görevlendirme işleminin istisnai bir durum nedeniyle tesis edilmediği, görevlendirmenin ne kadar bir süre için yapıldığının belirtilmediği, işlemin hukuken kabul edilebilecek geçerli bir nedeninin olmadığı ve idari yargı mercilerince geçici görevlendirme için aranan şartların olayda bulunmadığı, bu yönüyle geçici görevlendirmeye ilişkin işlemin şikâyetçi sendika üyesinin, süresi idarece belirlenmemiş bir zaman diliminde asıl kadrosundan uzak tutulmasına yol açıcı olduğundan kurum içi geçici görevlendirme işleminin hukuka uygun olmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıca kararda, iyi yönetim ilkelerine uygun davranılıp davranılmadığı da ele alınmış olup, bu bağlamda, idarenin iyi yönetim ilkeleri arasında yer alan *“kanunlara uygunluk, haklı beklentiye uygunluk, hesap verilebilirlik ve yetkinin kötüye kullanılmaması”* ilkelerine uygun davranmadığı, şikâyetçinin başvuru dilekçesine ilgili idare tarafından verilen cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğinin gösterilmemiş olması sebebiyle *“karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi”* ilkesine de uyulmadığı, idarenin bu hususlara da bundan böyle uyması beklendiği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, hukuka aykırı olan işlemin geri alınması, idarece tekrar görevlendirme düşünüldüğünde kararda belirtilen hususlara riayet edilmesi, yeniden bir görevlendirme yapılmayacaksa, şikâyetçinin mağduriyetinin giderilmesi noktasında işlem tesis edilmesi hususlarında Milli Eğitim Bakanlığı'na tavsiyede bulunulmasına, ayrıca kanuni düzenleme bulunmayan ve yargısal içtihatlarla uygulamaya yön verilen geçici görevlendirmeye ilişkin uygulama birlikteliğinin sağlanması ve yargıya intikal eden sorunların azaltılması amacıyla belirlilik ve öngörülebilirlik kuralı gereği kadroları ile hukuki bağlarını sürdürmek ve makul bir süre ile sınırlı olmak üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yasal düzenleme yapılması konusunda Başbakanlık'a tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

6.3.2.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen söz konusu kararın bize göre önemi, kurum içi geçici görevlendirme konusunda idari yargı kararlarına atıf yapılması ve yargısal içtihatla oluşan hukuki durumun göz önüne alınarak karar verilmiş olmasıdır.

Daha önce de ifade edildiği üzere, geçici görevlendirme işlemi, idari yargıda sık sık karşılaşılan konulardan biri olup, Mahkemelerce geçici görevlendirmenin belli bir süreyle yapılıp yapılmadığı, görevlendirme işleminin hukuki gerekçesinin somut olarak ortaya konulup konulmadığı, araştırma konularının başında gelmektedir. Belirtilen hususlarda idarelerce haklı bir neden ortaya konulmadığı ve geçici görevlendirme konusunda süre belirtilmediği takdirde işlemin iptaline karar verilmektedir. Bu meyanda, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararın da yargı kararlarıyla aynı paralelde olduğu müşahade edilmiştir.

Öte yandan geçici görevlendirme konusunda 657 sayılı Kanun'da yasal düzenleme yapılması yönündeki tavsiye kararı da son derece önemlidir. Ne yazık ki, idari yargı mercilerinin geçici görevlendirme konusuna ilişkin kararlarının gerekçeleri dikkate alınarak, bu zamana kadar yasal bir çalışma yapılmamış olup, idari mahkemelerin bu yönde bir karar alma yetkisi de bulunmadığından, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu hususa işaret ederek, Başbakanlık'a tavsiyede bulunması yerinde bir karar olmuştur.

6.3.3. Türkçe Bilmeyen ve Okur Yazar Olmayan Tüm Seçmenlere Sağlıklı Şekilde Oy Kullanabilmeleri İçin Eğitici Çalışmalar Yapılması Yönünde YSK'ya Verilen Tavsiye Kararı³⁸⁶

Ülkemizde seçimlere ilişkin yargısal denetimi yapan ve bu konudaki kararlarına karşı başka bir merciiye başvuru imkânı bulunmayan Yüksek Seçim Kurulu'nun 07.06.2015 tarihinde yapılan Milletvekili Genel Seçimlerinde oy

³⁸⁶KDK 27.10.2015 tarih ve 2015/2608 şikayet no.lu Kararı, <http://www.ombudsman.gov.tr> (12.04.2016)

kullanma işlemleri hakkında hazırladığı tanıtıcı filmlerin, toplumun anadili farklı kesimleri tarafından da anlayacağı şekilde düzenlenmesi gerektiğine ilişkin Kurum kararı incelenecektir. Yüksek Seçim Kurulu kararlarının, idari yargıda dava konusu edilebilmesine yasal olanak bulunmamakla birlikte, Kürtçe yayın ve anadilde eğitim konusunun tartışıldığı ülkemizde, Kurum'un konuya yaklaşımı ve seçim yargısı organı olan YSK'ya tavsiye kararı verilmesi açısından, çarpıcı bir karar niteliğinde olduğundan, incelenmesi gerektiği düşünülmüştür.

6.3.3.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci

07.06.2015 tarihinde gerçekleştirilecek 25. Dönem Milletvekili Genel Seçimi kapsamında hazırlanan eğitim filmlerinin herkesin Türkçe veya okuma yazma bildiği varsayımı ile tasarlandığı, Yüksek Seçim Kurulu'nun anadili Kürtçe olan ve Türkçe bilmeyen seçmenleri dikkate almadığı, uluslararası hukuk ve ulusal mevzuat tarafından güvence altına alınan seçme hakkının kullanımı noktasında hak ihlallerinin önüne geçilmesi için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde gerekli işlemlerin yapılması talebiyle 04.05.2015 tarihinde Kurum'a başvuru yapılmıştır.

Kurum tarafından öncelikle YSK'nın hazırlamış olduğu şikayete konu eğitici filmlerin, seçim hukukundan kaynaklanan bir işlem mi yoksa idari nitelikte bir işlem mi olduğu hususu ele alınmış olup, yapılan değerlendirme sonucu; Yüksek Seçim Kurulu'nun bir yargı organı veya Mahkeme olmadığı, idari eylem veya işlem tesis eden bir Kurul olduğu, 6328 sayılı Kanun'da Yüksek Seçim Kurulu kararlarının denetim dışında tutulduğuna ilişkin bir hükme yer verilmediği, Kurul'un bütün işlemlerinin seçim hukukundan kaynaklanan işlemler olmadığı, YSK'nın şikâyet başvurusunun konusunu teşkil eden eğitim filmleri gibi bilgilendirici kararlar alması, hazırlatılması yönündeki işlemlerinin 'idari işlem' niteliğinde olduğu kanaatine varılarak, konunun Kurum'un görev ve yetkisi dahilinde olduğu belirtilmiştir.

Öte yandan şikayetçi dernek yönünden menfaat ihlali söz konusu değilse de, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7. maddesindeki, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması halinde menfaat ihlali şartının aranmayacağı hükmü uyarınca

başvurunun incelenebileceği değerlendirilmiştir. Ayrıca konuyla ilgili YSK'ya yapılan bireysel başvuruların reddedildiği, şikayetçi derneğin başvurusunun da reddedileceğinin açıkça anlaşılması karşısında idari başvuru yollarının tüketildiğinin kabul edilmesi gerektiği, kaldı ki 6328 sayılı Kanun'un 17/4. Maddesi uyarınca telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvurunun kabul edilebileceği, başvuru tarihi ile seçim tarihi göz önüne alındığında anılan Kanun hükmündeki şartın da olayda mevcut olduğu kanısına varılarak başvurunun kabul edilmesine karar verilmiştir.

Yüksek Seçim Kurulu'nun konuya ilişkin gönderdiği bilgi ve belgelerde; hazırlanan materyalin birisinin, yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızın seçmen kütüğüne kayıtlı olup olmadıkları, kayıtlı değil veya bilgileri güncel değil ise ne yapmaları gerektiği konusuna dair bir kamu spotu olduğu, diğerinin ise yurt içi ve yurt dışı Sandık Kurullarının görev ve yetkileri ile ilgili iki adet eğitim filminden oluştuğu, daha önce aynı konuyla ilgili yapılan başvuru sonucunda verilen 27/05/2015 tarih ve 1040 sayılı kararda, *'...seçmen eğitimi materyalinin Türkçe dâhil hiçbir dil ve lehçelerde yapılmayıp, bu iş oy verme sırasında sandık kurulu başkanına verilmiştir. Nitekim Kurulumuzun 04/03/2015 tarihli, 2015/292 sayılı kararı ile kabul edilen Sandık Kurullarının Oluşumu, Görev ve Yetkilerini Gösterir 135 sayılı Genelge'nin 30/b maddesi uyarınca, oy verme işleminin sandık kurulu başkanı tarafından anlatılması ve tarif edilmesi, Türkçe bilmeyenlerin talep etmeleri halinde o yerde temin edilecek tercümanlar vasıtasıyla yapacağı işlemlerin anlatılması gerektiğinden, seçmenin oy verme işlemi konusunda eğitildiğinin kabulü gerektiğine...*' karar verildiği, bu nedenle talebin reddi gerektiği belirtilmiştir.

6.3.3.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar

Kurum tarafından başvuru konusu olay ile ilgili yapılan değerlendirmede, seçme ve seçilme hakkına ilişkin Anayasa ve Yasa hükümleri, Türkiye'nin taraf olduğu uluslar arası anlaşmalara ilişkin mevzuat hükümleri, AİHM ve Anayasa Mahkemesi'nin seçim hukukuna ilişkin emsal kararları, karara hukuki dayanak olarak gösterilmiştir.

Hukuka ve hakkaniyet uygunluk yönünden yapılan değerlendirmede; şikayet başvurusuna konu iddiaların temelinde, seçme hakkı ve ayrımcılık yasağı ihlal edildiği hususunun yer aldığı, bireylerin iradelerini sakatlayacak her türlü durumun seçimlerin demokratikliği ilkesine zarar vereceği, serbest seçim hakkının kullanılmasında devletin pozitif ve negatif yükümlülüklerinin bulunduğu, seçimlerin genel ve eşit oya dayanması, gizli oylama ve açık sayım usulünün negatif yükümlülüklerden bir kısmını oluşturduğu, bireylerin serbest iradelerinin sandığa yansımaya engel olacak bütün eksiklikler ve olumsuzluklar ile mücadele etmenin de pozitif yükümlülük açısından devletin sorumluluğunu teşkil ettiği, bu bağlamda, seçmenlerin siyasi iradelerinin sağlıklı bir şekilde oluşmasının önündeki engelleri kaldırmak ve bu iradenin sandığa tam olarak yansımaya noktasında gereken tüm önlemleri almak, seçim hakkının işlerliği açısından pozitif yükümlülüklerin temelini oluşturduğu, bireyin siyasi iradesinin sağlıklı bir şekilde oluşması ise çok sayıda unsurun varlığını gerektirdiği, bunlar arasında bireyin ülkesinde yaşananlar hakkında bilgi ve yorum sahibi olabilmesine olanak verecek eğitim düzeyi, konuşulan dili anlama kabiliyeti, görsel ve yazılı medyaya erişim kapasitesi, oy kullanırken uyması gereken kuralların neler olduğunu öğrenebilmesi geldiği, bu noktada okuma yazma başta olmak üzere, herkesin temel kamu hizmetlerine erişebilmesinin, devletlerin en temel görevlerinden olduğu, diğer yandan Türkçe dışındaki dillerde televizyon ve radyo yayınlarının bulunması, Türkçe dışındaki dillerin geliştirilmesi noktasındaki akademik çalışmalar, seçimlerdeki Kürtçe reklam filmleri gibi hususlar göz önüne alındığında, olayda ayrımcılık yasağının ihlal edildiğinden bahsedilemeyeceği, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı tarafından gönderilen eğitim filminde, her ne kadar sandık kurulu başkanlarının görev ve yetkilerine yönelik kamu spotu olarak gösterilmiş ise de, bu spotun aynı zamanda seçmenler yönünden de eğitici ve öğretici yanlarının olduğu, seçimde kullanılan oyların önemli bir kısmının geçersiz oy olduğu ve bunun oy verme konusundaki bilgi eksikliğinden kaynaklandığı, geçersiz oy oranı dikkate alındığında, seçme hakkının sağlıklı bir biçimde kullanılabilmesi için eğitici filmlerin ülkede yaşayan herkesin anlayabileceği şekilde hazırlanmasının önem arz ettiği, birçok Avrupa ülkesinde, temel kamu hizmetlerine erişim konusu başta olmak üzere seçim süreci hakkında farklı dillerde bilgilendirici bir dizi belge hazırlandığı ve kamuoyunun istifadesine sunulduğu ifade edilmiştir.

Tüm bu değerlendirmelere göre, YSK'nın, tüm seçmen kitlesi için oy verme süreci hakkında anlaşılır yöntemler ile bilgilendirme çalışması yapmasının, devletin pozitif yükümlülüklerinin gereği olduğu, fakat bu hizmetin, eşitlik ilkesi çerçevesinde yürütülmesinin önemli olduğu, bu tarz bir uygulamanın eşitlik ve adalet sağlayacağı gibi toplumsal barışın güçlenmesine de katkıda bulunacağı, Türkçe bilmeyen ve okur yazar olmayan tüm seçmenlerin siyasi tercihlerini sağlıklı bir şekilde sandığa yansıtma imkânından mahrum kaldıkları, sağlıklı şekilde seçime iştirakleri ve oy kullanabilmeleri için eğitici ve bilgilendirici çalışmalar yapılması gerektiği, bu bağlamda, kamu spotu, filmler, yayınlar vb. yöntemler kullanılarak 01 Kasım 2015 seçimlerini müteakip "seçim hakkı" kapsamında yapılabilecek seçimde makul sürede yeni bir işlem tesisi hususunda Yüksek Seçim Kurulu'na tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

İnsan hakları yönünden yapılan değerlendirmede, oy kullanma usulü de dahil seçim süreciyle ilgili kamuoyunu bilgilendirici çalışmaların yapılması ve bu çalışmaların Türkçe dışındaki dillerde de hazırlanmasının insan haklarının gereği olduğu, seçmenin tercihini özgür iradesiyle belirlemesi ve sandığa yansıtabilmesi için kamu makamlarının gerekli tedbirleri alması gerektiği vurgulanmıştır.

İyi yönetim ilkeleri yönünden yapılan değerlendirmede ise, Yüksek Seçim Kurulu'nun kendisinden istenilen bilgi ve belgeleri özenli bir şekilde gecikmeksizin gönderdiği, bu anlamda, iyi yönetim ilkelerine uygun davranıldığı, ancak 'eşitlik, haklı beklentiye uygunluk, kararların gerekçeli olması' ilkelerine ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Ek Protokolün Serbest Seçim Hakkı Başlıklı 3. maddesinde yazılı kanunilik ilkesine uyulmadığı, idarenin bundan böyle bu ilkelere de uyması beklendiği ifade edilmiştir.

6.3.3.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi

Şikayete konu edilen başvurunun 04.05.2015 tarihinde yapıldığı, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından kendisine tanınan yasal altı aylık süre içinde, 27.10.2015 tarihinde başvurunun karara bağlandığı görülmekle birlikte şikayet başvurusunda geçen seçimin 07.06.2015 tarihinde yapıldığı göz önüne alındığında,

verilen tavsiye kararının söz konusu seçim bakımından uygulanma olanağı kalmamıştır.

Bunun yanında, başvuru konusu seçimde uygulanma olanağı kalmadığı gibi karardan birkaç gün sonra yapılan 01.11.2015 tarihli Milletvekili Erken Genel Seçimi açısından da uygulanma kabiliyeti bulunmamaktadır. Zira kararın yazımı, tebliği gibi hususlar göz önüne alındığında, seçime ilişkin bilgilendirici filmler hazırlanmadan seçim tamamlanmış olacaktır. Nitekim inceleme konusu tavsiye kararında, bu hususa değinilerek, 01.11.2015 tarihinden sonra YSK denetiminde yapılacak genel ve yerel seçimlerde makul sürede, Türkçe bilmeyen ve okur yazar olmayan tüm seçmenlere sağlıklı şekilde seçime iştirakleri ve oy kullanabilmeleri için eğitici ve bilgilendirici çalışmalar yapılması, bu bağlamda, kamu spotu, filmler, yayınlar vb. yöntemler kullanılarak bu faaliyetlerde bulunmaları yönünde yeni bir işlem tesisi hususunda Yüksek Seçim Kurulu'na tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

Kararın bizce önemi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, işlemleri hakkında başka bir merciiye başvurulmayan ve yargısal denetimi söz konusu olmayan Yüksek Seçim Kurulu'nun şikayete konu edilen uygulamasını, idari bir tasarruf olarak değerlendirip kendi görev alanında görmesi ve başvurunun esasını incelemiş olmasıdır. Bu hususun gerekçeleri, şikayet konusu olayın değerlendirilmesinden önce, yukarıda da özetlendiği üzere, kararda ayrıntılı bir şekilde ele alınmış olup, kanaatimizce Kurum'un bu konudaki tespitleri yerindedir.

Öte yandan, verilen tavsiye kararı, YSK denetiminde yapılacak daha sonraki seçimlerde uygulanma şansı bulunması bakımından önemlidir. Kamu Denetçiliği Kurumu kararında da belirtildiği üzere, ülkemizde yapılan genel ve yerel seçimlerde çok ciddi sayıda oy geçersiz sayılmakta olup, bunun en temel nedeni seçmenlerin nasıl oy kullanılacağı konusunda yeterince bilgi sahibi olmamasıdır. Bu durum ise, seçmenlerin okur yazar olmaması veya anadildeki farklılıktan dolayı YSK tarafından yapılan eğitici yayınların anlaşılmasından kaynaklanabilir. Her ne kadar Türkçe dışındaki diller konusu, özellikle de Kürtçe dilde yayın yapılması konusu, siyasi tartışmaların odağında yer alsada, seçim hakkının etkili bir şekilde kullanımı ve oy kullanma işlemlerinin layıkıyla yerine getirilmesi adına bizce bu tartışmalardan olabildiğince uzaklaşılmalı ve inceleme konusu tavsiye kararında da

vurgulandığı üzere, gerek okuma yazma bilmeyen vatandaşlara yönelik, gerekse Türkçe dışındaki bir dili anadil olarak kullanan vatandaşlara yönelik, oy verme işlemlerini eksiksiz bir biçimde icra etmelerine yardımcı olacak tanıtıcı filmler, kamu spotları veya değişik yayınların hazırlanması konusunda, yetkili makam olan Yüksek Seçim Kurulu'na her türlü tedbir alınmalıdır.

6.3.4. Emlak Vergisi Muafiyeti İle İlgili Karar³⁸⁷

Şikayetçinin, sahibi olduğu meskenin emlak vergisinden muaf olması gerektiği yönünde yaptığı başvuru neticesinde verilen kısmi tavsiye kararı incelenecektir. Vergi Mahkemelerinin görev alanına giren bir konu olması nedeniyle incelemeye değer görülmüş ve Kurum'un konuya yaklaşımı ele alınmıştır.

6.3.4.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci

Şikayetçi, 2002 yılından beri 200 m²'yi geçmeyen bir dairenin maliki olduğunu, emlak vergilerini düzenli bir şekilde ödediğini, ancak 2014 yılında Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. maddesi gereğince idareye 200 m²'yi geçmeyen tek meskene sahip olduğu ve herhangi bir gelirin bulunmadığını beyan ederek 2014 ve müteakip yıllar için indirimli emlak vergisi (emeklilik muafiyeti) uygulamasından yararlandığını ve anılan gerekçelerin 2002 yılından itibaren var olması nedeniyle şimdiye kadar ödemiş olduğu emlak vergisi tutarlarının iade edilmesini talep ettiğini, idarenin bu talebe olumsuz yanıt vermesi üzerine bu talebin gerçekleşmesi yönünde Kurum'a başvuru yaparak, bu yönde tavsiye kararı verilmesini talep etmiştir.

Şikayete konu işlemi tesis eden Yenimahalle Belediye Başkanlığı'nın konuya ilişkin gönderdiği yazıda; 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun Geçici Muafıklar

bölümünün 5. maddesinde, *“Mükellefler tarafından süresi içinde bildirimde bulunulmazsa muafiyet bildirimi yapıldığı yılı takip eden bütçe yılından itibaren geçerli olacaktır. Bu şekilde bildirim yapıldığı takdirde bütçe yılının sonuna kadar geçen yıllara ait muafiyet hakkı düşer.”* hükmüne yer verildiği, mükelleflerin süresi

³⁸⁷KDK 26.12.2014 tarih ve 2014/3360 şikayet no.lu Kararı, <http://www.ombudsman.gov.tr> (14.04.2016)

içinde bildirimde bulunmaması durumunda muafiyetin bildirimin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılından itibaren geçerli olacağı, bu şekilde bildirim yapıldığı takdirde bütçe yılının sonuna kadar geçen yıllara ait muafiyet hakkının düşeceği, Yasa metninden de anlaşılabacağı üzere şikâyetçinin muafiyetinin 2014 yılı itibarıyla yapıldığı, geriye dönük herhangi bir işlem yapılmasının söz konusu olmayacağı belirtilmiştir.

6.3.4.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından öncelikle, konuya ilişkin 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, Bakanlar Kurulu Kararı ve Maliye Bakanlığı'na yayınlanan Emlak Vergisi Genel Tebliği'ndeki hükümler ile, AİHM, Anayasa Mahkemesi, Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun konuya ilişkin yaklaşımını ele alan yargı kararlarına kararda yer verilmiştir.

Hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden yapılan değerlendirmede, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8. maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu'nun 2006/11450 sayılı kararı ile indirimli bina vergisi oranının 2007 ve müteakip yıllar için sıfır olarak belirlendiği, şikâyetçinin, hiçbir geliri olmadığını beyan ederek indirimli emlak vergisi uygulamasının kapsamına girdiği, idarenin, mükellef tarafından yapılan indirimli emlak vergisi uygulamasından yaralanma talebini, 2014 ve sonraki yıllar için kabul etmesinin, meskenin 200 m²'yi geçmediğinin ve/veya şikâyetçinin kendisine bakmakla mükellef kimsesi bulunan 18 yaşını doldurmamış bir kişi olmadığının göstergesi olduğu, 200 m²'yi geçmeyen tek meskene sahip olan ve hiçbir geliri bulunmayan kişilere mevzuat indirimli (sıfır) oranlı emlak vergisi oranı uygularken, bu kişilerden vergi alınmasının, 213 sayılı Yasa'nın 118. maddesinde düzenlenen vergilendirme hatası kapsamına girdiği, ancak aynı Yasa'nın 126. maddesi uyarınca düzeltme zamanaşımı süresinin, tarh ve tahakkuk zamanaşımında olduğu gibi beş yıllık süreye tabi olduğu, dolayısıyla şikâyetçinin 2014 yılında düzeltme talebinde bulunduğu dikkate alındığında geriye doğru beş yıl için ödediği emlak vergisinin (2009-2013) iadesinin mümkün olduğu, daha önceki yıllar için ödediği emlak vergisinin iadesinin yasal olarak mümkün olmadığı ve

idarenin şikayete konu işleminde hukuka ve hakkaniyet uygunluk bulunmadığı belirtilmiştir.

İnsan haklarına uygunluk yönünden yapılan incelemede, indirimli (sıfır) oranlı emlak vergisi uygulaması kapsamında yer alan şikayetçinin, bu durumu bilmeyerek ödememesi gereken vergileri ödemesi ve daha sonra geriye dönük iade talebine, idarenin olumsuz yanıt vermesi insan hakları ihlali olarak değerlendirilmiş ve idarenin bundan böyle insan hakları konusunda daha duyarlı davranması gerektiği değerlendirilmiş ve bu durum AIHM kararlarına dayandırılmıştır.

Öte yandan, idarenin şikâyetçi talebine Emlak Vergisi Kanunu'nda Geçici Muaflıkları ilgilendiren bildirim şartını ileri sürerek ve indirimli oranlı emlak vergisi uygulamasını geçici muaflık gibi değerlendirerek, şikâyetçinin bildirimde bulunmadığı gerekçesiyle talebini reddetmesinin iyi yönetim ilkelerinden kararların yasal ve makul olması kuralının uygulanmadığını gösterdiği, idarenin kararında göstermiş olduğu gerekçenin şikâyet konusu ile bağlantısının kurulamadığı ifade edilmiştir. Şikâyetçinin bireysel gereksinimlerini karşılayacak çözüm önerileri sunmak yerine, şikâyet sahibinin dilekçesine talebi karşılamayan ve taleple ilgisi olmayan standart gerekçelerle cevap verildiği, ayrıca idarenin verdiği karara karşı başvurulacak kanun yollarını göstermeyerek iyi yönetim ilkelerine uygun davranış sergilemediği değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, şikâyetçinin 2002-2008 yıllarında ödediği emlak vergilerinin iadesi talebi yönünden başvurunun reddine, 2009-2013 yılları yönünden ise şikâyetçinin ödemiş olduğu emlak vergilerinin iadesi ve mağduriyetin makul süre içinde giderilmesi hususunda Yenimahalle Belediye Başkanlığı'na tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

6.3.4.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi

Şikâyetçinin emlak vergisinden muaf olduğu iddiasıyla yaptığı başvuruya ilişkin kararda, uyuşmazlığın arabuluculuk yöntemiyle çözüme kavuşturulmak istendiği, ancak ilgili idarenin Mahkeme kararı neticesinde iade yapılabileceğini belirterek, uzlaşma yoluna gitmediği ifade edilmiş olup, söz konusu husus, daha önce de ifade ettiğimiz üzere, idarelerin genel bir sorunudur. Yargı kararı olmadan işlem tesis etme

korkusu, idarelerin başlı başına sorun teşkil eden ve uyuşmazlık sayısına artıran uygulamalarından biridir.

Ayrıca kararda belirtildiği şekilde, olayın yanlış mevzuat hükmüne dayandırılması, şikâyet sahibinin talebiyle ilgili mevzuata yeterince nüfuz edilememesi, işleme karşı yasal yolların belirtilmemesi, kamu yönetiminin ne derece sorunlar barındırdığını gözler önüne sermektedir.

İnceleme konusu kararda, göze çarpan hususlardan biri de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mülkiyet hakkının korunması konusunda AİHM ve emsal nitelikteki Danıştay kararlarına atıfta bulunarak, kararda yer vermesidir. Bundan hareketle, Kurum'un idari yargının görev alanına giren konularda, yargısal içtihatları takip ederek idari yargı kararlarının aksine bir yorum ve değerlendirme yapmamaya özen gösterdiği söylenebilir.

Diğer bir husus ise, şikâyet konu edilen başvurunun beş ay gibi bir sürede karara bağlandığı görülmekte olup, vatandaş açısından uzunca bir süre gibi gözükse de, işlemin uygulanmasının telafisi güç veya imkânsız bir zarar doğurmayacağı, Vergi Mahkemesinde dava konusu edilmesi durumunda yaklaşık aynı sürede veya biraz daha uzun bir sürede karara bağlanma ihtimali bulunması karşısında, esasen başvurunun makul bir sürede neticelendiğini söyleyebiliriz.

6.3.5. Gayrimüslim Din Adamlarına Maaş Bağlanması Kararı³⁸⁸

Kurum tarafından verilen kararlara ilişkin bu inceleme, kiliselerinin geliri ücretli din görevlisi çalıştırmak için yeterli olmayan şikâyetçinin, dini vecibelerini yerine getirebilmek için kiliselerinde görevli din adamlarının maaşının Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından karşılanması talebiyle yapılan başvuruya ilişkindir.

³⁸⁸ KDK 30.12.2015 tarih ve 2013/300473 şikâyet no.lu Kararı, <http://www.ombudsman.gov.tr> (16.04.2016)

6.3.5.1. Başvuru Konusu Olay ve Karar Süreci

Şikâyet başvurusu, 16.07.2013 tarihli şikâyet başvuru belgesi ve posta yoluyla gönderilerek 23.07.2013 tarih ve 5035 sayı ile kayıt altına alınan dilekçe aracılığıyla yapılmıştır.

Yapılan ön incelemede, şikâyet konusunun kapsamlı olması, kurumlarla yapılan yazışmaların uzaması vb. nedenlerle, yasal hakların kaybına neden olunmaması için, şikâyet tarihinden itibaren başlayan altı aylık inceleme ve araştırma süresinin 16.01.2014 tarihinde sona ereceği, dolayısıyla bu tarihte dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı hususlarının şikayetçiye bildirildiği, öte yandan yapılan inceleme sonucu şikayet konusunun Kurum'un görev alanına girdiği, şikayetçinin menfaatinin ihlal edildiği, idari başvuru yollarının tüketildiği, şikayetin süresinde yapıldığı, ön inceleme konuları yönünden başkaca eksiklik bulunmadığı tespit edilmiştir.

Şikâyet dilekçesinde özetle; “*şikâyetçinin, ... Kilisesi Vakfı Başkanı olduğu, kiliselerinin tek gelirinin cenazelerde taraflarına yapılan bağışlar olduğu, 2012 yılında kiliselerine sadece 4.550,00-TL bağışın cenazeler nedeniyle yapıldığı, böyle bir rakamla kiliselerinde ücretle çalışan din görevlisinin maaşını ödemenin kendileri için imkânsız hale geldiği, konuyla ilgili 2013 yılında Diyanet İşleri Başkanlığı'na verdikleri dilekçeye, adı geçen Kurum tarafından verilen cevabi yazıda, 'Kilisenizde istihdam edilecek papaz unvanlı din görevlisinin masraflarının Başkanlığımız bütçesinden karşılanmasına yasal olarak imkân bulunmamaktadır.'* ifadesine yer verildiği, Diyanet İşleri Başkanlığı'nın bu ülkede yaşayan ve dini ne olursa olsun tüm vatandaşların kurumu olduğu, Anayasa'nın 10. maddesinde, “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.” hükmüne yer verildiğini, bu bağlamda Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kendilerinin de ihtiyacına cevap vermesi gerektiği, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olarak Anayasa'ya göre dini vecibelerini yerine getirebilmelerinin kendileri için de Anayasal bir hak olduğunu belirterek, kilisede görevli din adamının maaşının Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından karşılanması gerektiği” ifade edilmiştir.

Kurum tarafından konuya ilişkin bilgi ve belgelerin Diyanet İşleri Başkanlığı'ndan istenilmesine üzerine, ibadethanelere (cami, mescit, kilise, havra ve sinagog) ilişkin sadece elektrik giderlerinin 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6. maddesi uyarınca Başkanlıkları bütçesine konulan ödenekten karşılandığı, kilisede istihdam edilen papaz unvanlı din görevlisinin masraflarının Başkanlıkları bütçesinden karşılanmasına yasal imkân bulunmadığı belirtilmiştir.

6.3.5.2. Kurum Tarafından Konunun Araştırılması, Değerlendirilmesi ve Verilen Karar

Kilisede görevli din adamlarının maaşlarının Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından karşılanması talebiyle ilgili olarak çalışma toplantıları düzenlenmiş ve bu bağlamda Kamu Denetçisi Mehmet Elkatmış tarafından, Ermeni, Musevi, Süryani ve Rum Kiliselerinin ruhani liderleriyle 2013/Aralık ve 2014/Ocak-Şubat dönemlerinde İstanbul'da görüşmeler yapılarak, görüş alış verişinde bulunulmuştur. Ayrıca ilgisi nedeniyle diğer kamu kurumlarıyla da (Maliye Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı) konu hakkında görüşmeler yapılmıştır.

İstanbul Rum Patriği tarafından Kurum'a gönderilen 18.09.2014 tarihli görüş yazısında, konunun Ermeni, Süryani ve Musevi toplumlarının ruhani önderleriyle değerlendirildiği, dini inançları gereği hiyerarşik ve geleneksel bir yapıya sahip oldukları, devletçe yapılacak yardımların doğrudan kendi merkezlerine yapılması ve kendilerince tasarruf edilmesinin daha uygun olacağı belirtilmiştir. Aynı şekilde Türkiye Ermenileri Patriği tarafından Kurum'a gönderilen 18.12.2014 tarihli yazıda, şikayet başvurusunu yapan şahsın kendilerini temsil etmediği, maaşları Kilise Vakıf Yönetim Kurulları tarafından karşılanan diğer din adamlarını da temsil yetkisinin bulunmadığı, kadim gelenekleri uyarınca kilise din görevlilerinin maaşlarının kilise üyesi olan cemaatler tarafından karşılandığı, gelirin yeterli olmaması durumunda bağış ve hayırsever üyelere müracaat yolunun her zaman açık olduğu, din adamlarına maaş verilmesi hususunda geleneklerini sürdürmeye devam edileceği hususları ifade edilmiştir.

Konunun hukuki boyutunun ele alınması bağlamında, kararda, din özgürlüğü, din ve vicdan hürriyeti, Türkiye'deki azınlıkların durumu, vakıflar, kamu görevlilerine ücret ödenmesi gibi konularda ulusal ve uluslar arası mevzuat hükümleri ve anlaşma hükümlerine yer verilmiştir. Devamında AİHM ve Anayasa Mahkemesi'nin din ve inanç özgürlüğünü konu alan kararlarına atıfta bulunulmuştur.

Kamu Denetçisi tarafından yapılan değerlendirmede, maaş adı altında kamu kaynağından ilgili kişilere ödeme yapılabilmesi için, ilgilinin kadro ile bağlantılı olması gerektiği, kiliselerde görevli din adamlarının kadrolara ilişkin mevzuatta zikredilmediği, Türkiye Ermenileri Patriği'nin açıklamaları ve konunun yasal düzenleme gerektirmesi gibi hususlar göz önüne alındığında şikayet başvurusunun reddi gerektiği belirtilmiştir.

Hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden yapılan değerlendirmede, *“Anayasa’da resmî bir dine yer verilmemekle birlikte çoğunluk dininin mensuplarının inanç, ibadet ve eğitim gibi ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mekanizmaların öngörüldüğü, bu anlamda Diyanet İşleri Başkanlığı’nın laiklik ilkesi doğrultusunda özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirmek üzere, genel idare içinde yer alan bir anayasal kurum olarak tanımlandığı, laiklik ilkesinin kabul edildiği devlet sistemlerinin temelinde din, inanç ve ibadet hürriyetinin tüm yurttaşlara, aralarında ayırım gözetmeksizin eşit biçimde tanıyan ve taraf tutmayan bir anlayış olmasının esas olduğu, din ve inanç hürriyeti, kamu düzenini bozmadığı ve başkalarının inanç ve ibadet hürriyetini kısıtlamadığı sürece kişinin mensubu olduğu dinin gereklerini yerine getirmek için; ibadet yerleri açması, ibadetlerini özgürce bireysel veya topluca yerine getirmesi, dini eğitim alması vb. taleplerinin din ve inanç hürriyeti kapsamında değerlendirilmesi ve bu hakların güvence altına alınması gerektiği, azınlık hakları bağlamında konu ele alınacak olursa; ülkemizde yaşayan ve Lozan Antlaşması’na göre, din bağı gözetilerek gayrimüslim olmalarından dolayı azınlık kabul edilen kişilerin Türk vatandaşı olduğu, Anayasa’ya göre Türk vatandaşı olarak kabul edilen gayrimüslim azınlığa mensup vatandaşların taleplerinin öncelikle ve esas olarak, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmaktan kaynaklanan haklar kapsamında değerlendirilmesi icap ettiği, devletin, kişilerin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkelerine aykırı olarak sınırlayan engelleri ortadan kaldırmak ve insanın maddi ve manevi varlığının*

gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak hususunda görevli olduğu, düşünce, vicdan ve din özgürlüğünün kişilerin insan olmaktan dolayı sahip oldukları hak ve özgürlükleri kapsamında değerlendirilmesi gereken doğal haklardan olduğu, bu hakların tanınması, korunması, geliştirilmesi ve saygı duyulmasının hukuk devleti olmanın bir gereği olduğu, tüm bu değerlendirmelere göre şikayetçinin mezkur talebinin karşılanması hususunda, mümkün olması halinde mer'i mevzuatın işlerliğinin sağlanması, bunun mümkün bulunmaması durumunda ise makul sürede mevzuat değişikliği yapılmasının uygun olacağı, bununla birlikte gayrimüslim azınlık cemaatlerine mensup din adamlarının meri mevzuat çerçevesinde kamu personel sistemi içinde yer almadıkları, mezkûr şikâyet başvurusunda da kilisede görevli din adamının açık bir şekilde kamu personel sistemine dâhil olması yönünde bir talebin bulunmadığı, Lozan Antlaşması'nın "Azınlıkların Korunması" başlıklı üçüncü kısmında yer alan maddelerde öngörülen hususlar ile Anayasa ve ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve antlaşmalar kapsamında, mezkûr talebin karşılanması için üst normlarda gerekli hukuki düzenlemelerin mevcut olduğu, şikayetçinin başkanlığını yürüttüğü vakıf kilisesinde görevlendirilen din adamının maaşının Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından karşılanması talebinin, demokratik toplumun ayrılmaz unsurları olan kanun önünde eşitlik, çoğulculuk ve hoşgörü kavramları kapsamında değerlendirilmesi gerektiği" hususlarına işaret edilmiştir.

Şikâyet başvurusunun insan hakları yönünden incelenmesi sonucunda; Lozan Antlaşması'na göre dini inançları nedeniyle azınlık kabul edilen kişilere, kendi kültür ve kimliklerini korumaları çerçevesinde ve dini vecibelerini yerine getirmelerini engelleyen maddi sınırların ortadan kaldırılmasına ilişkin pozitif yükümlülüklerin uygulanması kapsamında yeterli bir maddi yardımda bulunulmasının, uluslararası anlaşmalara ve eşitlik kuralına uygun olacağı, bunun dışında şikayete konu olayda insan hakkı ihlalinin söz konusu olmadığı belirtilmiştir.

İyi yönetim ilkeleri yönünden yapılan değerlendirmede ise; idarenin şikayet konusuyla ilgili bilgi ve belgeler ile şikayetçinin başvurusuna yasal süre içinde cevap verdiği, bu yönüyle iyi yönetim ilkelerine uygun davranıldığı, ancak verilen kararın gerekçeli olması ve kararda başvuru yollarının gösterilmesi ilkeleri yönünden uygun hareket edilmediği, diğer yandan şikayet konusu olaya ilişkin azınlık cemaatleri ve

ilgili kamu kurumları ile yapılan görüşmelerin dürüstlük, şeffaflık ve nezaket gibi iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde gerçekleştiği ve bu davranışların takdirle karşılandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ülkemizde yaşayan gayrimüslim azınlıklara mensup vatandaşların düşünce, vicdan ve din özgürlüğü çerçevesinde sosyal ihtiyaçlarını karşılanmasına yönelik olarak, mümkün olması halinde mer'î mevzuatın işlerliğinin sağlanması, bunun mümkün olmaması halinde ise makul sürede karşılanması için mevzuat değişikliğine gidilmesi konusunda Başbakanlığa tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

6.3.5.3. Verilen Kararın Niteliği ve Değerlendirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen inceleme konusu karar, ülkemizde yaşayan ve azınlık olarak isimlendirilen gayrimüslim toplulukların dini vecibelerini rahatça yerine getirebilmeleri konusunda, mevzuatın işlerliğinin sağlanması veya gerektiği takdirde yasal düzenleme yapılması hususunda Başbakanlığa verilen bir tavsiye kararıdır.

Kararda dikkat çeken hususlardan ilki, başvuru tarihi ile karar tarihi arasında, makul olarak karşılanamayacak kadar uzun bir inceleme ve araştırma süresinin bulunmasıdır. Şikâyet başvurusunun 16.07.2013 tarihinde yapıldığı ve kararın 30.12.2015 tarihinde verildiği göz önüne alındığında, şikâyet başvurusu, Kurum'un kendisinden beklenen hızlı karar alma etkinliğini ortadan kaldırarak şekilde oldukça uzun bir sürede (yaklaşık 2,5 yıl) karara bağlanmıştır. Bu durum kararda, şikâyet konusunun kapsamlı olması, kurumlar arası yazışmaların uzaması gibi sebeplere bağlanmışsa da, şikâyet konusu olayın niteliği, konunun araştırılması için gereken süre ve yapılan araştırmalara bakıldığında, söz konusu gecikmenin haklı bir sebebe dayandığını söylemek mümkün değildir.

Öte yandan kararda ilginç olan diğer bir husus, Kamu Denetçisinin gayrimüslim toplulukların ruhani liderleriyle yaptığı görüşmeler sonucunda, Ermeni ve Rum cemaatlerinin liderlerinin, başvuru konusu olayda bahsedilen, din adamlarına maaş bağlanması konusuna karşı çıkmaları ve şikâyet başvurusunda bulunan şahsın kendilerini temsil etmediğini belirtmiş olmalarıdır. Ülkemizde yaşayan gayrimüslim

toplulukların önemli bir bölümünü teşkil eden cemaat temsilcilerinin, kendi din adamlarına devlet tarafından maaş bağlanmasının doğru olmayacağının ifade edilmesine karşın, şikâyetle konu olay sonucunda verilen kararda, gayrimüslim azınlıklara mensup vatandaşların düşünce, vicdan ve din özgürlüğü çerçevesinde sosyal ihtiyaçlarını karşılanmasına yönelik gerekli çalışmaların yapılması tavsiye edilmiş olup, Ermeni ve Rum cemaatlerinin konuya yaklaşımının negatif olduğu gözetildiğinde, verilen tavsiye kararının bir kısım gayrimüslim vatandaşlar açısından hoşnutsuzlukla karşılanacağı muhtemeldir.

Diğer yandan kararda, “...mümkün olması halinde mer’i mevzuatın işlerliğinin sağlanması, bunun mümkün olmaması halinde ise makul sürede karşılanması için mevzuat değişikliğine gidilmesi...” gibi bir ifadeye yer verilmek suretiyle terditli bir kanaat ortaya konulmuştur. Başka bir ifadeyle, verilen tavsiye kararının uygulanabilirliği idarenin seçimine bırakılmış olup, gayrimüslim azınlıklara mensup vatandaşların düşünce, vicdan ve din özgürlüğü çerçevesinde sosyal ihtiyaçlarını karşılanması amacıyla meri mevzuatın yeterli olup olmadığı veya mevzuat değişikliği yapılmasının gerekli olup olmadığı hususunun idarece takdir edilmesi sonucunu ortaya çıkaracak şekilde karar verilmiştir.

Kanaatimizce, burada mevzuatın yeterli olup olmadığı somut olarak değerlendirilmek suretiyle, yeterliyse hangi mevzuat hükümleri uyarınca gayrimüslim din adamlarına maaş bağlanabileceği, mevzuat yeterli değilse bu konuda yapılan saptama ile yetinilerek, mevzuat değişikliği yönünde tavsiye kararı verilmesi, verilen kararın uygulanabilirliğinin sağlanması açısından daha güçlü bir etki oluşturabilir.

7. KURUMA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE BEKLENTİLER

İdari yargı sisteminin mevcut olduğu ülkemizde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gerekli olup olmadığı tartışılrsa da, hali hazırda 6328 sayılı Kanun ile kurulup faaliyete başlayan Kurum'un varlığının tartışılmasından ziyade, bundan sonra üzerinde durulması gereken nokta, Kurum'un iyi bir kamu yönetiminin ve hukuk devleti ilkesinin geliştirilmesine sağlayacağı katkının maksimum düzeye ulaşması açısından ne gibi adımlar atılması gerektiği üzerine olmalıdır. Bu anlamda, Kurum'un bağımsızlığı ve tarafsızlığı, teşkilat yapısına ve Kurum'un çalışma sistemine ilişkin değerlendirmeler, görev alanı, Kurum'un kamuoyunda ve Kamu kurumları nezdinde bilinirliğinin sağlanması konuları üzerinde durmakta yarar vardır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkin bir şekilde çalışması konusunda aranan hususlardan ilki, başdenetçi ve denetçilerin bağımsız ve tarafsız bir şekilde görev yapmalarının sağlanması olup, bu konudaki en büyük eleştiri başdenetçi ve denetçilerin seçim usulü üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bilindiği üzere 6328 sayılı Kanun'un 11. maddesine uyarınca başdenetçi ve denetçilerin seçiminde ilk iki turda, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranmakta, bu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu gözetilmekte, bu turda da seçim neticelenmediği takdirde karar yeter sayısı olmak şartıyla en çok oyu alan aday, başdenetçi veya denetçi seçilebilmektedir. İktidar partisinin Meclis çoğunluğunu elinde bulundurduğu gerçeği karşısında, başdenetçi veya denetçilerin iktidar partisine mensup milletvekillerinin oyuyla seçildiği, Meclis'te bulunan diğer parti gruplarının seçimlerde etkisinin bulunmadığı, bu şekilde seçilen başdenetçi ve denetçilerin siyasi etkilerden uzak bir şekilde ne denli görev yapabileceği, kaldı ki iktidarın güdümünde olan idare organlarının denetiminde siyasi tarafsızlığın sağlanamayacağı hususları, başdenetçi ve denetçilerin seçimi konusundaki başlıca eleştiri kaynaklarıdır.

Başdenetçi ve denetçilerin seçimi usulü tartışma konusu olmakla birlikte, Kurum tarafından verilen ve tarafımızdan inceleme konusu yapılan kararlardan anlaşıldığı kadarıyla, başdenetçi ve denetçilerin görevlerini icra ederken siyasi saiklerle hareket ettiğini söylemek haksızlık olacaktır. Zira sözü edilen kararlar ve Kurum'un vermiş olduğu diğer kararlarda şikâyet konusu olayların detaylı bir şekilde

incelendiği, konuya ilişkin ulusal ve uluslar arası mevzuat hükümlerinin irdelendiği ve yargı kararlarına atıfta bulunulduğu, bu anlamda, kararlarının hukuki olarak doyurucu nitelikte olduğunu söylemek mümkündür. Ancak yine de şunu ifade etmek gerekir ki, başdenetçi ve denetçilerin seçimi konusunda eleştirilerin önünü almak adına, mevcut düzenlemeye göre daha nitelikli bir çoğunlukla seçimin yapılması ve Meclis'te temsil edilen tüm siyasi grupların ortak mutabakatıyla seçilecek kişilerin görev yapmasının sağlanması daha isabetli bir tercih olabilirdi. Özellikle başdenetçinin seçimi konusunda, Meclis'in oybirliğiyle seçimi mümkün olmasa da, üye tamsayısının beşte dördü gibi nitelikli bir çoğunluğun aynı yönde oy kullanması şartı aranabilir. Denetçilerin seçimi konusunda ise, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelikleri seçiminde olduğu gibi siyasi partilerin Meclis'teki temsil oranına göre denetçi seçimi yapılabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk Kamu Yönetimine sağlayacağı katkının etkinliği konusundaki eleştirilerden biri Kurum'un re'sen harekete geçebilme yetkisinin bulunmamasıdır. Bilindiği üzere Kurum kendisine şikâyet başvurusu yapıldığı takdirde hareket geçmekte ve ancak bir başvuru durumunda inceleme ve araştırma yapabilmektedir. Kamu Denetçiliği müessesesinin etkili bir şekilde uygulandığı ülkelerde Kurum'un re'sen harekete geçerek toplumda birden fazla kişiyi ilgilendiren konularda araştırma, inceleme ve soruşturma yapabildiği bir gerçektir. Bu gerçeğe rağmen Kamu Denetçiliği Kurumu'na re'sen araştırma ve harekete geçme yetkisinin verilmemiş olması, Kurum'un etkinliği açısından bizce bir eksikliktir.

Her ne kadar 6328 sayılı Kanun'un 7. maddesine göre, gerekli gördüğü konularda Başdenetçi özel rapor hazırlama yetkisine sahip ise de, bu husus re'sen harekete geçebilme konusuyla aynı sonuçları doğurmayacaktır. Zira hazırlanan özel raporlar, ilgili kamu kurumuna tavsiye niteliğinde bir karar değildir. Toplumda birden çok kişiyi ilgilendiren idari bir tasarruf hakkında veya mevzuat hükmünün hatalı değerlendirilmesi nedeniyle aynı konumdaki birden fazla kişinin hukuksal durumunu etkileyen bir konuda, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun re'sen inceleme başlatarak, konu hakkında ilgili kuruma tavsiyede bulunması, iyi bir kamu yönetiminin teşkiline katkı sunacağı gibi Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamuoyunda saygınlığını artıracaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili eleştirilebilecek hususlardan bir diğeri, ihtisas alanlarına ayrılmamış Kamu Denetçilerinin, vatandaşların şikâyetlerini dinleyerek verimli bir biçimde çözüm üretemeyeceği ve kendisinden beklenen faydayı gösteremeyeceği tezi üzerinde yoğunlaşmaktadır.³⁸⁹ Bu bağlamda, faaliyet konusuna göre, çocuk ve kadın hakları, sağlık, yerel yönetimler gibi ihtisas alanlarına göre Kamu Denetçiliklerinin ayrı ayrı olması gerektiği ileri sürülmüştür.

Uygulamada, Kamu Denetçilerinin konu bazında görev alanlarının ayrıldığı, bu anlamda, Kamu Denetçileri arasında ihtisaslaşmanın sağlandığı ileri sürülebilirse de; denetçilerine yaptıkları inceleme sonucunda ulaştıkları bulgu ve tespitleri Kamu Başdenetçisine sundukları, Kurum'un nihai kararının Başdenetçi tarafından verildiği, bu anlamda, ihtisas esasına göre görevleri ayrılan Kamu Denetçilerin verilen kararda tam anlamıyla etkili olduklarının söylenemeyeceği, zira zaman zaman Kamu Denetçisinin görüşünün aksine Başdenetçinin farklı yönde kararlar verdiği gözlemlenmektedir.

Kanaatimizce Kamu Denetçilerinin kendi aralarında görev paylaşımından ziyade her bir Kamu Denetçisinin sorumlu olduğu ihtisas alanı açık bir şekilde belirlenmeli, sorumlu olduğu alan ile ilgili isimlendirilmeli (Çocuk Kamu Denetçisi Serpil Çakın isminde olduğu gibi) ve ihtisas konuları ile ilgili doğrudan karar verebilme yetkileri olmalıdır. Burada dikkat çeken bir konu da, Kurum'da bir başdenetçi ve beş adet Kamu Denetçisi bulunmasına ve görev konuları itibariyle incelemenin Kamu Denetçileri tarafından yapılmasına rağmen Kurum'un nihai kararının başdenetçi tarafından verilmesidir. Böylelikle Kurum'a yapılan tüm başvurular sonucunda tek bir kişinin iradesi ortaya çıkmakta, verilen kararlar netice itibariyle bir kişinin görüşünü yansıtmaktadır. Eğitim düzeyi, bilgi ve tecrübe açısından ne kadar donanımlı olursa olsun, şikâyet başvuruları sonucunda verilecek kararın sadece Kamu Başdenetçisinin iradesini ortaya koyacak şekilde oluşmasından ziyade kanımızca kararın oluşumu konusunda farklı alternatifler üzerinde durulmalıdır. Bu anlamda, kararların Kurul halinde ve nitelikli bir çoğunlukla verilmesi düşünülebilir.

³⁸⁹ Hasan Hüseyin Akkoca, "2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)", Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2013, s. 148.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5. maddesine göre, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri Kurum'un görev alanı dışında tutulmuş olup, askeri Kurumların denetlenmemesi hususu, Kurum'un görev alanıyla ilgili tartışma konularının başındadır. Kanun'un Meclis'te görüşülmesi sırasında bu husus eleştirilmekle birlikte Kanun tasarısı teklif edildiği şekliyle yasalaşmış ve askeri kurumlar denetim alanı dışında kalmıştır. Bu durum bir eksiklik olarak değerlendirilebilir ise de, Kamu Denetçiliği'nin Türkiye'de kurumsal bir yapıya kavuşması, Kurum'un etkinliğinin sağlanması ve kamu Kurumları ve vatandaş nezdinde gücünün anlaşılmasından sonra, yapılacak bir yasal düzenleme ile askeri kurumların denetim ağına tabi tutulması her zaman mümkündür. Dolayısıyla sözü edilen husus bizce ciddi bir eksiklik olmayıp, önemli olan şu aşamada, Kurum'un diğer kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde güçlü bir denetim organı olduğu algısını oluşturmaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma prensibine ilişkin eleştirilmesi gereken en önemli konulardan biri, Kurum'a şikâyet başvurusunda bulunmadan önce, idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğunun bulunmasıdır. Bu husus, 6328 sayılı Kanun'un 17/4. maddesinde düzenlenmiş olup, Kurum'a başvuruda bulunulabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İdari eylem ve işlemler hakkında özel kanunlarında öngörülen zorunlu başvuru yollarının tüketilmesi konusu bir nebze anlaşılabilir ise de; Kurum'a şikâyet başvurusunda bulunabilmek için 2577 sayılı Kanun'da yer alan idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu, kanaatimizce, vatandaş açısından, hukuka aykırı bulduğu idari işlemin denetiminin gecikmesinden ve sürecin uzamasından başka bir anlam ifade etmeyecektir. Zira idarenin görüşünün netlik kazandığı, idarenin tutum ve davranışının açıkça anlaşıldığı durumlarda, 2577 sayılı Kanun'da öngörülen idari başvuru yollarından neredeyse hiç netice elde edilemediği bir gerçektir. Dolayısıyla etkin bir denetim mekanizması oluşturulmasını teminen Kurum'a yapılacak başvurularda özellikle 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu yeniden gözden geçirilmelidir.

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz durum, Kamu Denetçiliği Kurumu'nca yayınlanan 2013 yıllık raporunda da yer almış olup, raporda, idari başvuru yollarının

tüketilmesi şartının kolaylaştırılması gerektiği, bu doğrultuda, 2577 sayılı Kanun'a yapılan atfın kaldırılması ve bu hususun doğrudan 6328 sayılı Kanun'da düzenlenmesi gerektiği, bu şekilde idarenin idari işlem veya eylem niteliği taşımayan özel hukuk işlemleri ve icrai niteliği bulunmayan işlemlerinden kaynaklanan şikayet başvurularında, sadece idari eylem ve işlemler için düzenlenen idari başvuru yollarının tüketilmesine ilişkin hükümlerinin uygulanma zorunluluğunun ortadan kalkacağı, ayrıca idarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı doğrudan Kurum'a başvuru yapılabileceğinin düzenlenerek, bu konuda idareye yapılacak yersiz başvuruların önüne geçilebileceği ifade edilmiştir.³⁹⁰

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak başvurularda, uygulanması halinde etkisi tükenecek, başka bir ifadeyle telafisi güç veya imkansız zararlara sebebiyet verebilecek işlemler yönünden, ayrı bir karar alma süreci ve bu anlamda inceleme ve araştırma süresinin daha kısa öngörülmesi gerekip gerekmediği üzerinde de durulması gerekir.

6328 sayılı Kanun'un 20/1. maddesine göre Kurum'un şikayet başvurularını altı ay içinde sonuçlandırması gerekmekte olup, bu sürenin genel olarak makul bir süre olduğu söylenebilirse de, kararın verildiği tarih itibarıyla, şikayet konusu işlemin uygulanması ve verilen kararın uygulanma kabiliyeti bulunmamasının söz konusu olabileceği göz önüne alındığında, sözü edilen işlemler yönünden oldukça uzun bir süredir. Kurumca verilen kararların tavsiye niteliğinde olduğu ve idari yargıdaki yürütmenin durdurulması müessesesine benzer bir uygulamanın Kamu Denetçiliği Kurumu açısından mümkün olmaması karşısında, en azından telafisi güç veya imkânsız zararlara sebep olabilecek işlemler yönünden ayrı ve daha kısa bir inceleme ve araştırma süresinin düzenlenmesi daha yararlı olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili yapılabilecek en önemli eleştiri, üç yıllık bir süredir şikâyet başvurularını inceleyen Kurum'un gerek kamuoyu nezdinde gerekse işlemleri denetlenen kamu kurum ve kuruluşları nezdinde yeterince tanınmaması ve merkezi Ankara'da bulunan Kurum'un buraya hapsediği izlenimi vermesidir.

Kurum'un faaliyete geçmesinden bu yana, ciddi oranda bir başvuru yapılmamış olması, başvuruların çok önemli bir bölümünün idari başvuru yollarının

³⁹⁰Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, s. 207-208 <http://www.ombudsman.gov.tr> (21.04.2016).

tüketilmemesi nedeniyle ilgili Kurum'a gönderme kararı verilmesi, Kurum'un şikâyet başvurularını incelerken ilgili idarelerden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde ve gereği gibi yerine getirilmemesi (bu durum hazırlanan yıllık raporlarda ve kararlarda belirtilmektedir.), tavsiye kararlarının uygulanma oranının oldukça düşük olması gibi hususlar Kurum'un kamuoyu ve kamu kurumları nezdinde bilinirliğinin düşük düzeyde olduğuna işaret etmektedir.

İdarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarının etkin bir şekilde denetiminin sağlanması ve bu amaçla Kurum'un kamuoyu nezdinde farkındalığının artırılması adına Kurum'un faaliyete başlamadan önce ve halen yeterince tanıtımının yapılmadığı açıktır. Bu bağlamda, görsel ve sosyal medya gibi kamuoyunun bütününe ulaşabilecek kitle iletişim araçları vasıtasıyla böyle bir Kurum'un var olduğunun bilgilendirilmesi ve faaliyet konusu hakkında toplumu aydınlatıcı tanıtımların yapılması elzemdir. Ayrıca kamu kurumlarının hukuk müşavirliklerinde, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikâyetlerle ilgili ayrı bir birim oluşturulmalı ve burada görev yapacak personele Kurum hakkında yeterli bir eğitim sağlanmalıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Ankara dışında İstanbul'da bürosu bulunmakta, bunun dışında başkaca bir taşra teşkilatı bulunmamaktadır. Her ne kadar Kurum'a elektronik posta yoluyla başvurunun mümkün olması ve Valilikler/Kaymakamlıklar aracılığıyla başvuru yapılabilmesi nedeniyle geniş bir teşkilat ağına ihtiyaç olmadığı düşünülebilirse de, Kurum hakkında kamuoyunun yeterli bilgi sahibi olmaması, vatandaşların eğitim düzeyi, ülkemizin siyasi ve coğrafi yapısı ile gelişmişlik düzeyi göz önüne alınarak, en azından bölgesel düzeyde, Kurum'un şikâyet başvurularını kabul ederek vatandaşlara şikâyetleri hakkında bilgi verebilecek ve böylelikle Kurum'un tanıtımının en üst düzeyde yapılmasını sağlayacak büro sayısının artırılması düşünülmelidir.

SONUÇ

Habil ile Kabil; insanoğlu arasındaki uyuşmazlığın ilk sembol isimleridir. Bu iki isimle birlikte başlamıştır haklılık davası. Ve bu olay ortaya çıkarmıştır ki, insanoğlunun olduğu her yerde bir uyuşmazlık ve bu uyuşmazlığı çözecek bir arabulucu, bir hakeme ihtiyaç vardır. Kişiler arasında olduğu kadar birey ile bireylerin oluşturduğu toplumu yöneten mekanizmalar arasında da hep var olmuştur uyuşmazlık durumu. Modern toplumların yönetim anlayışında, yönetilenlerin hak ve hürriyetlerinin korunması noktasında kendilerini sorumlu hisseden yöneticilerin varlığı sayesinde, bahsedilen uyuşmazlıkların çözümü adına bir takım metotlar ortaya konulmuştur. Kim bilir ne adlar altında bu arabuluculuk ve hakemlik vazifeleri ifa edilmiştir.

Bunlardan bizim bildiklerimizden biri ise, İsveç'te ortaya çıkan ve dünyaca kabul görüp, birçok farklı ülkede değişik adlar altında uygulaması olan “Ombudsman”, bir başka ifadeyle “Kamu Denetçiliği Kurumu”dur. Tarihimiz boyunca kurumsal anlamda olmasa da aynı amacı güden birçok yapı, Ombudsmanın gördüğü işlevi görmüştür. Cumhuriyetle birlikte Ombudsman kurumuna benzer yapılar Türk İdare Teşkilatı içerisinde yer almakla birlikte örgütsel ve işlevsel anlamda bir Ombudsman Müessesesi uzunca bir süre mevcut olmamıştır. Bununla birlikte 1970’li yıllardan itibaren Ombudsmanlık kurumunun gerekliliğine dair tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışmaların merkezinde de sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve ilgili kurumlar yer almıştır. Bu tartışmalar ile siyasi gelişmeler netice vermiş ve nihayetinde ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında Ombudsmanlık Kurumu hayata geçirilmiştir.

Daha önceki bölümlerde anlatıldığı üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun hayata geçirilmesinde itici ve etkili güç Avrupa Birliği uyum sürecindeki gelişmeler olmuştur. Ülkemiz gibi tarihi köklere ve devlet şuuruna sahip bir devletin, vatandaşlarının hak ve özgürlüklerini koruma adına eskiden var olan kurumlarını modernize ederek geliştirip kendiliğinden hayata geçirememesi de mazimize karşı bir başka mahcubiyet olarak yer almıştır. Bununla birlikte şu soru da cevapsız kalmıştır; “Neden Kamu Denetçiliği?, Avrupa Birliği’ne katılma yolunda istenen kriterlerden birini yerine getirmek için mi yoksa vatandaşların hak ve özgürlüklerinin

geliştirilmesi ve korunması adına etkin bir kamu yönetimi denetimi için mi?” Kurumun henüz yeni olması nedeni ile bu sorunun cevabını en iyi ve objektif olarak zaman verecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşundan sonra yaşanan gelişmelere bakıldığında, yukarıdaki sorunun cevabının toplum nezdinde pozitif yönde olduğu algısı oluşabilir. Zira Kurumun kuruluşundan bu yana yaptığı çalışmalar ele alındığında, Kurum’un kendi üzerine düşeni yaptığını, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleyip, araştırdığını ve önerilerde bulunduğunu söylemek mümkündür. Bu noktada ifade etmek gerekir ki, şikâyet konularının ele alınışı, mevzuatın yorumlanması, kararlarda ulusal ve uluslar arası mevzuat hükümleriyle başta AİHM kararları olmak üzere konuya ilişkin diğer emsal yargı kararlarına yer verilmesi, Kurum’ca yapılan incelemelerin bir yargı organı hassasiyeti ile gerçekleştirildiğini göstermektedir. Ancak kararların etkileri bakımından bireylere pozitif bir dönüş olmadığı, Kurumun verdiği kararların çoğunluğunun ilgili idarelerce uygulanmadığı gibi şikâyet başvuruları hakkında muhatap idareden istenilen bilgi ve belgelerin gönderilmesi konusunda gerekli özenin gösterilmediği (zaman zaman cevap verilmediği) bizzat Kurum’un yayınladığı raporlarda açıkça ifade edilmektedir.

İdari uyuşmazlıkların ortaya çıkışında asıl sorun olarak belirttiğimiz kamu yönetiminin aşırı bürokratik yapısının ve inisiyatif kullanmaktan çekinen kamu görevlilerinin neden olduğu kötü yönetim anlayışının ortadan kaldırılarak, vatandaşlarımızın hak ettiği iyi bir kamu yönetimi modeline güçlü bir katkı sağlama potansiyeline sahip olan ve idari yargı açısından, özellikle mevzuat değişikliği öngören tavsiye kararlarının uygulanması halinde, iş yükünün azaltılmasında ciddi bir etkisi olabilecek Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ülkemizde kuruluşu, her alanda örnek aldığımız başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelere kıyasla oldukça gecikmiştir. Bu gecikmeyle birlikte Kurum’un faaliyete geçişi, son dönemlerde yaşanan siyasi çekişmelerin gölgesinde kalmış olup, kamu yönetiminin denetiminde yeni bir soluk olabilecek Kurum sessiz sedasız idari teşkilatımızdaki yerini almıştır. Diğer yandan yargı kararlarının uygulanması hususunda yaşanan sıkıntıların varlığı, kararları tavsiye niteliğinde olan Kurum’a şüpheyile

yaklaşılmasına neden olmaktadır. Yargısal yollarla hakkına kavuşamayan vatandaşların, kararları tavsiye niteliğinde olan ve hukuken bağlayıcılığı bulunmayan bir Kurum'a ne derece müracaat etmek isteyeceği de izaha muhtaç hususlardan biridir.

Kurum'a yönelik eleştiriler ve beklentiler başlığı adı altında da ifade ettiğimiz üzere, gerek kamu kurumları nezdinde gerekse kamuoyu nezdinde yeterince tanınmayan, bu nedenle henüz hak ettiği ilgiyi göremeyen ve Ankara bürokrasisi içerisine sıkışıp kalarak varlığı sadece tabelalardan anlaşılan bir kurum olma tehlikesiyle karşı karşıya olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bireylere getirmesi amaçlanan fayda ile birlikte ülkemizdeki İdari Yargı'nın iş yükünün azalacağı temennisi de, şu ana kadarki gelişmeler karşısında bir temenni olmaktan öteye geçememiştir. Geline nokta, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari yargıya alternatif bir başvuru yolu olarak iş yükünü gözle görülür bir biçimde azaltıcı etkisinin olmadığını söylemek abartılı olmayacaktır.

Öte yandan henüz üç yıllık bir Kurum'un Türk kamu yönetiminin yılanmış ve hastalıklı hale gelen sorunlarına bir çırpıda çözüm bulması ve idarenin işleyişinden kaynaklanan uyuşmazlıkları hallederek, idari yargının iş yükünü bir anda ciddi bir şekilde azaltmasını beklemek de haksız bir beklenti olacaktır. Ancak, bu beklentinin ileride gerçeğe dönüşebilmesi, Kurum'un Türk kamu yönetimi denetim sistemi içerisinde edineceği yerin sağlamlaştırılması ve Kurum kararlarının etkinliğinin nasıl sağlanacağı sorununun çözümüne bağlı bulunmaktadır.

Peki sorun nerededir? Kamu Denetçiliği Kurumu görevini gerektiği gibi yerine getirememekte midir? Kurum ilk kurulduğu günden bu yana hızla teşkilatlanmasını gerçekleştirmiş ve yapılan başvuruları kendisine çizilen yasal çerçeve dahilinde incelemiş, sonuçlandırmış ve halen faaliyetini devam ettirmektedir. Buraya kadar hiç bir sorun bulunmamaktadır. Sorun buradan sonra başlamaktadır; belki de, kararlarının tavsiye niteliğinde olması, hukuken yaptırım gücünün bulunmaması, ilgili idareler tarafından kararların uygulanmamasına neden olduğu ve bu durumun da vatandaşların Kurum'a başvuruları konusunda isteksizliğe yol açtığı düşünülebilir. Bunun yanında verilen bir tavsiye kararının uygulanmaması Kurumun bireyler nezdinde prestij kaybına sebebiyet vermektedir. Bireyler sonuç alamayacağı bir yolu denemektense, daha etkili olduğunu düşündükleri yargı yoluna

başvurmayı seçmektedirler. Her ne kadar Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının uygulanmayacağı düşüncesinden hareket ederek, idari yargı yoluna başvurulsa da; geçmişten beri süregelen, yargı kararlarının uygulanması noktasında yaşanan sıkıntıların varlığı sebebiyle, vatandaşlar bir ikilemle karşı karşıya kalmaktadır.

Tüm bu veriler göstermektedir ki sorun Kurumlarda değil, anlayışlardadır. Peki, hangi anlayış sorunludur? “Hukuk Devleti ve Hukukun Üstünlüğü” anlayışı. Evet, bireylerin hukuki güvence içinde oldukları, devletin eylem ve işlemlerinin de hukuk kurallarına bağlı olduğu sistem olan hukuk devleti, hem kurumsal, hem de bireysel olarak tam manasıyla özümsemediği için bu sorunlar yaşanmaktadır. Hukuk devleti ilkesinin, özüne ve ruhuna uygun bir şekilde hayata geçirilemediği bir kamu yönetimi düzeninde ise hangi denetim biçimi getirilirse getirilsin sonuç değişmeyecek ve adı ister Kamu Denetçiliği olsun ister başka bir adla anılsın, bir özentinin sonucu olarak ortaya çıkan işlevsiz bir organ olarak varlığını sürdürecektir. O halde, “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun etkinliği nasıl sağlanabilir?, Kararlarının uygulanması noktasında hangi adımlar atılabilir?, İdari Yargının iş yükünü nasıl azaltabilir?” sorularından ziyade cevap aranması gereken asıl soru şu olmalıdır: “Nasıl Hukuk Devleti Olunur?”

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, *Kent Devletinden İmparatorluğa*, İmge Yayınları, Ankara, 2009.
- ALAN, Nuri, *Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirmesi*, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Yayınları, Ankara 1982.
- AKINCI, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul 1999.
- ATABEK, Necdet, *Okur Temsilciliği*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1660, Eskişehir, 2005.
- ATAY, Cevdet, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.
- AVŞAR, Bekir Zakir, *Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayınları, Ankara, 2007.
- AVŞAR, Bekir Zakir, *Ombudsman (Kamu Hakemi). Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Hak-İş Eğitim Yayınları, 2000.
- AYDIN, Mesut, *Gensoru*, Orient Yayınları, Ankara, 2010.
- AYKAÇ, Burhan, *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara, YÖK Matbaası, 1997.
- BALTA, Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970.
- CANDAN, Turgut, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2005.
- ÇOLAK, Nusret İlker, “İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları”, *Danıştay ve İdari Yargı Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Danıştay Yayınları, Ankara, 2013.
- DEMİR, Galip, *Ombudsman Aranıyor*, Sade Ofset Ahilik Araştırma Yayınları, İstanbul, 2002.
- DEWAR, David, “Value For Money Audit, The First 800 Years”, *Public Finans and Accountancy*, August, 1995.
- EREM, Faruk, *Anayasa Mahkemesi’nin Yüce Divan Olarak İncelenmesi*, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1963.

- ERGUN, Turgay, POLATOĞLU, Aykut, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.
- ERHÜRMAN, Tufan, *Dünya’da ve KKTC’de Ombudsman*, Işık Kitabevi Yayınları, Lefkoşe, 1995.
- EROĞLU, Hacer Tuğba, *Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale, 2004.
- EROĞLU, Hamza, *İdare Hukuku Genel Esasları İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, 3. Baskı, Kalite Matbaası, Ankara, 1978.
- ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999.
- ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi Düşünceler/ Yapılar/ Fonksiyonlar/ Politikalar*, 4. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2011.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.
- FEYZİOĞLU, Metin, *Meclis Soruşturması*, Savaş Yayınları, Ankara, 2006.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.
- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2003.
- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukukuna Giriş*, Güncelleştirilmiş 13. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.
- GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitapevi, Bursa, 2000.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, Ed.:Burhan Erdem, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 1988.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2008.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara, 1999.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Yönetimsel Yargı*, 29. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut, *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, Turhan Kitapevi, 2. Baskı, Ankara, 2001.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan, *Türk Dili Sözlüğü*, Remzi Yayınevi, İstanbul, 1992.
- İBA, Şeref, *Parlamentar Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997.

- İBA, Şeref, *Parlamento Hukuku*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010.
- KARAHANOGULLARI, Onur, *Türkiye’de İdari Yargı Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.
- KARATEPE, Selma, “Türkiye’de Yönetim-Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara, TODAİE, Cilt 1, 1995.
- Kaya Raporu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991.
- KAZANCI, Metin, *Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.
- KÖSE, H. Ömer, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2007.
- MUTTA, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 2005.
- NEWMAN, William, *İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare”* (çev. Kenan Sürgit), TODAİE Yayınları, Ankara, 1979.
- OYTAN, Muammer, *İptal Davalarında İdari Yargı Denetiminin İlke ve Kuralları*, Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Daire Başkanlığı Bilgi Serisi 5, Ankara 1999.
- ÖRNEK, Acar, *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1991.
- ÖZBEK, Mustafa, *Alternatif Uyuşmazlık Çözümü*, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2004.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Parlamenter Rejimde Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1962.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.
- ÖZDEN, Kemal, *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.
- ÖZDEN, Kemal, *Ombudsman; Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, Tam Yayınları, İstanbul, 2005.
- SANAL, Recep, *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002.
- SEZER, Duygu, *Kamuoyu ve Dış Politika*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1972.
- SOYSAL, Mümtaz, *Halkın Yönetime Etkisi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1968.

- TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.
- TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 23. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, Yayın No: 23, Ekim 2009 - Ekim 2010.
- TEMİZEL, Zekeriya, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 1997.
- TERZİOĞLU, Süleyman, *Anayasa Hukuku*, Orion Yayınları, Ankara, 2009.
- TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.
- TÜSİAD, *Kamu Bürokrasisi*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1983.
- TÜSİAD, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 97-206, İstanbul, 1999.
- TÜSİAD, *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: 97-207, İstanbul, 1997.
- TÜSİAD, *Ombudsman Kurumu İncelemesi*, İstanbul, 1997.
- ULUER, Yıldırım, *Ombudsman(Kamu Denetçisi),Çeşitli İdare Hukuku Konuları*, Üçüncü Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, 1990.
- ÜNAL, Feyzullah, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.
- VERSAN, Vakur, *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, 9. Basım, Der Yayınları, İstanbul 1986.
- YASİN, Melikşah, *İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.
- YÜCE, Mehmet, BEYCE, Atanur, *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2013.

MAKALELER

- ABDİOĞLU, Hasan, “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6, Sayı:11, 2007, s. 79-102.
- AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:23, Sayı:1, 1990, s. 3-11.
- AKTAN, Tahir, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No:9, Sayı:3, 1976, s. 3-24.
- 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.
- AKIN, Cengiz, “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 427, Haziran 2000, s. 77-108.
- ANIK, Cengiz, “Siyasi Rejimler ve Kamuoyu”, *Selçuk İletişim Dergisi*, Cilt:1, Sayı 1, 1999, s. 78-83.
- ARKLAN, Ümit, “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Cilt:4, Sayı: 3, 2006, s.82-100.
- ARSLAN, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 19 Sayı 1, 1986, s. 152-172.
- ATAY, Ender Ethem, “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kamu Denetçiliği Kurumu Dergisi*, Sayı: 1, Aralık 2014, s. 1-30.
- BEREKET, Zuhale, DEMİRKOL, Selami, “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Bir Öneri”, *Danıştay Dergisi*, S:90, 1996, s.24-52.
- DAŞTAN, Deniz, “Takdir Yetkisi, Yargısal Denetim ve Yerindelik”, *İstanbul Barosu Dergisi*, Cilt:77, Sayı:4-5-6, 2003, s. 321-332.
- DEMİR, Konur Alp, “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’ye Sağlayacağı Katkıları ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, Yıl:1, Sayı: 1, 2014, s. 25-36.
- EKEN, Musa, “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, Sayı 419, Haziran 1998, s. 129-139.

- EREN, Hayrettin, “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1-2, 2000, s. 79-96.
- ERHÜRMAN, Tufan, “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:31, Sayı: 3, 1998, s. 87-102.
- ERHÜRMAN, Tufan, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49, Sayı: 1-4, 2000, s. 155-180.
- ESGÜN, İbrahim Uğur, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:45, Sayı:1, 1996, s. 251-278.
- FALAY, Nihat, “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), 1997, s. 18-30.
- DOĞRUEL, Emin, “Bağımsız Dış Denetimde Kalite”, *Denetim Dergisi*, Yıl:6, Sayı:71-72, Kasım-Aralık, 1991, s. 6-7.
- ISIR, Tamer, “Yurttaşların Hak ve Özgürlüklerinin Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, S.17. 2002, s.269-291.
- İNAN, Atilla, “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), 1997, s. 43-59.
- KAHRAMAN, Mehmet, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:8, Sayı:16, 2011, s.355-373.
- KARATEPE, Şükrü, “İdarenin Takdir Yetkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:392, 1991, s.65-116.
- KAYA, Ali, “Türkiye’deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir mi?”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 6, 1995, s. 389-408.
- KESTANE, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, sayı 151, Temmuz-Aralık 2006, s.128-142.
- KHAN, M.A., “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, Çeviren: Faruk Eroğlu, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 19 Ekim-Kasım, 1995, s. 15-30.
- KUBALI, Derya, “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No:32, Sayı:1 Mart, 1999, s. 31-62.
- KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip, “Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, C.2, No:5, 2006, s. 90-111.

- OĞURLU, Yücel, “Danıştay Kararları Işığında İdarî Yargılama Usulünde Re’sen Araştırma İlkesi”, *Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:II, Sayı:2, 1998, s. 120-133.
- OYTAN, Muammer, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, S. 18-19, 1975, s. 193-214.
- ÖZBAKİ, Fahri, “Çağdaş Yönetimde Teftiş Sorunları”, *Denetim Dergisi*, Yıl:6, Sayı:65, Mayıs 1991, s. 2.
- ÖZDEN, Kemal, GÜNDOĞAN, Ertuğrul, “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 62, 2000, s. 48-54.
- ÖZER, M. Akif, “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:33, Sayı:2, 2000, s. 35-55.
- PEKTAŞ, Ethem Kadri, “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar”, *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 2010, s. 5-22.
- PİCKL, Victor J., “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, çev: Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, Aralık 1986, s. 37-46.
- SAĞLAM, Abdi, “Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi”, *Adalet Dergisi*, Yıl:2012, Sayı:44, s. 27-49.
- SANAL, Recep, “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:80, Sayı:459, Haziran, 2008, s. 101-128.
- SARAN, M. Ulvi, “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:67, Sayı 409, Aralık, 1995, s. 53-69.
- SAYER, Ahmet, BARUTÇU, Abdülkadir, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Belediyelerde Görülen Etik Dışı Uygulamalar”, *Sayder Dış Denetim Dergisi*, Sayı 4, 2011.
- SEZEN, Seriy, “Ombudsman; Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:34, Sayı:4, Ankara, 2001, s.71-96.
- ŞAFAKLI, Okan Veli, “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, 2009, s.161-197.
- ŞAHİN, Ramazan, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 444, 2004, s. 75-90.

- ŞENGÜL, Ramazan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:14, 2007, s. 126-145.
- ŞENGÜL, Ramazan, “Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 3, 2013, s. 71-78.
- TEMİZEL, Zekeriya, “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan), 1997,s. 764-768.
- TORTOP, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No:7, Sayı:1, Mart, 1974, s. 27-50.
- ULUĞ, Fevzi, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:2, Haziran 2004, s. 97-122.
- UZUN, Yaşar, “Kamu İdarelerinde Etik Yönetim”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 80, 2011, s. 33-56.
- YAĞMURLU, Aslı, “Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Mart 2009, c. 42, S. 1, s. 87-104.
- YAMAN, Adem, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler”, *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 133, 2008, s. 28-34.
- YAZICI, Serap, “Avrupa Birliği Süreci: Ulus Devletten Ulusüstü Devlete Geçişte Hukuk Devletin Değişen İçeriği”, *AÜHFD*, 2005, s. 77-118.

TEZLER

- AKKOCA, Hasan Hüseyin, “2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2013.
- AMCAOĞLU, Hüseyin, “Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Örneği)”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s. 28.
- BENGLİ, Volkan, “Yerel Yönetim Ombudsmanı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2013.

- BOZOĞLU, Menekşe, “Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- ÇAKMAK, Caner, “Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2008.
- DARENDELİ, A. Vahap, “İdari Yargı Etkinliği Açısından İdari Uyuşmazlıklarda Adli Yargı Denetiminin Sınırlandırılması”, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya, 2003.
- DEMİRCİ, Kürşat, “Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Biri Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu”, Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2015.
- DEMİREL, Mustafa, “Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2003.
- DOĞAN, Kadir Caner, “Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi”, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi Bursa, 2014.
- DÜĞEN, Ümit, “Kamu Denetçisi (Ombudsman) ve Türkiye Uygulaması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.
- ERDENGİ, Tefvik Bora, “Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2009.
- ERDOĞMUŞ, Osman, “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açidan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- KURUÜZÜM, İrfan, “Ombudsman Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü için Bir Uygulama Model Önerisi”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2008.
- MUTTA, Serdar, “İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001.
- ÖZDEN, Kemal, “Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Siyaset ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005.

PINAR, Ahmet Can, “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

SAĞLAM, Abdi, “İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı İle İlişkisi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.

ÜNAL, Feyzullah, “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008.

YILMAZ, Şükrü Emrah, “1982 Anayasası’na 2010 Anayasa Değişiklikleri İle Getirilen Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargı Denetim İle İlişkisi”, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2014.

İNTERNET KAYNAKLARI

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (Erişim 18.12.2015)

2006/3 No’lu Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık Genelgesi

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/01/20060120.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/01/20060120.htm> (15.02.2016)

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=88231 (19.02.2016)

60. Hükümet Döneminde Hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi [481w2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0991.pdf](http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0991.pdf) (19.02.2016)

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf>, (19.02.2016)

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328 (19.02.2016)

<http://www.ombudsman.gov.tr>

http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/226.pdf (27.02.2016)

http://www.adliscil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/238.pdf (27.02.2016)

<http://www.hsyk.gov.tr/adliteskilat/idari.pdf> (Erişim tarihi 28.02.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140628.htm> (Erişim tarihi 28.02.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151107.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/11/20151107.htm> (Erişim tarihi 28.02.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160301.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160301.htm> (Erişim Tarihi 28.02.2016)

http://www.adliscil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/238.pdf (01.03.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19102.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19102.pdf> (Erişim tarihi 05.03.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21184.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21184.pdf> (Erişim tarihi 05.03.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120629.htm> (Erişim tarihi 08.03.2016)

http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/Raporlar/2013%20kdk_y%C3%84%C2%B1l%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf (Erişim tarihi 08.03.2016)

http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014_kdk_y%C3%84%C2%B1l%C3%84%C2%B1k_raporu.pdf (Erişim tarihi 08.03.2016)

<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/Petrol%20Piyasas%C3%84%C2%B1.pdf>, (Erişim tarihi 10.03.2016)

http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/Merkez%20Te%C3%85%C5%B8k_ilet.pdf (Erişim tarihi 10.03.2016)

<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/%c5%9eikayet%c3%a7iye%20Tahakkuk%20Ettirilmi%c5%9f%20Olan%20Tutardaki%20Yol%20Harcamalar%c4%b1na>

[%20Kat%c4%b1lma%20Pay%c4%b1n%c4%b1n%20%c4%b0ptal%20Edilmesi%20Talebi.pdf](#) (Erişim tarihi 12.03.2016)

<http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/karar/OSYM-terafindan-duzenlenen-idari-ve-adli-yargi-hakim-adayligi-yarisma-sinavlarina-iliskin-olarak-talep-etti%C4%9Fi-bilgi-ve-belgelerin-kendisine-verilmesi-talebi-karari.pdf> (Erişim tarihi 13.03.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1.htm> (Erişim tarihi 17.03.2016)

<http://www.hsyk.gov.tr/dosyalar/istatistikler/H-S-istatistikler-22-07-2015.pdf> (22.03.2016)

http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/222.pdf (22.03.2016)

http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/istatistik_2014/222.pdf (24.03.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328m1.htm> (25.03.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/12/20151221.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/12/20151221.htm> (27.03.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102.htm> (27.03.2016)

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf> (29.03.2016)

Galip Demir, “Ombudsmansız Reform”, Radikal Gazetesi İnternet Baskısı, 27 Şubat 2004, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=107712> (31.03.2016)

Mahir Işıkay, “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”, s.31 <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=30> (31.03.2016)

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf> (01.04.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150101.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150101.htm> (01.04.2016)

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, s.179,180
<http://www.ombudsman.gov.tr> (04.04.2016)

Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu, s.238-248
<http://www.ombudsman.gov.tr> (05.04.2016)

KDK 02.10.2014 tarih ve 2014/3164 şikayet no.lu Kararı,
<http://www.ombudsman.gov.tr> (08.04.2016)

KDK 08.07.2015 tarih ve 2015/73 şikayet no.lu Kararı,
<http://www.ombudsman.gov.tr> (10.04.2016)

KDK 27.10.2015 tarih ve 2015/2608 şikayet no.lu Kararı,
<http://www.ombudsman.gov.tr> (12.04.2016)

KDK 26.12.2014 tarih ve 2014/3360 şikayet no.lu Kararı,
<http://www.ombudsman.gov.tr> (14.04.2016)

KDK 30.12.2015 tarih ve 2015/73 şikayet no.lu Kararı,
<http://www.ombudsman.gov.tr> (16.04.2016)

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, s.207-208
<http://www.ombudsman.gov.tr>(21.04.2016)

YARGI KARARLARI

Danıştay İDDK'nun 27.04.2015 tarih ve YD İtiraz No:2015/279 sayılı kararı (UYAP sistemi üzerinden erişilmiştir.05.03.2016)

Danıştay İDDK'nun 22.06.2015 tarih ve E:2014/839, K:2015/2884 sayılı, 25.11.2015 tarih ve E:2013/5130, K:2015/4437 sayılı kararları (UYAP sistemi üzerinden erişilmiştir.06.03.2016)