

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

**“KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE OMBUDSMAN KURUMU:
AZERBAYCAN VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ”**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN

Emirhan AHMEDOV

DANIŞMAN

Doç. Dr. Muhittin TATAROĞLU

Aralık-2018

MUĞLA

T.C.

MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE OMBUDSMAN KURUMU: AZERBAYCAN
VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ

EMİRHAN AHMEDOV

Sosyal Bilimler Enstitüsünce

“Yüksek Lisans”

Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 24.12.2018

Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 05.12.2018

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Muhittin Tataroğlu

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Bayram Coşkun

Jüri Üyesi : Öğr. Üy. Dr. Ahmet Nazmi Üste

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Tuncay Öğün

ARALIK.2018

MUĞLA

TUTANAK

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 14/11/2018 tarih ve 863/11 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 24/6 maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek lisans öğrencisi Emirhan Ahmedovun "Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Kurumu: Azerbaycan ve Türkiye Karşılaştırmalı incelenmesi" adlı tezini incelemiş ve aday 05/12/2018 tarihinde saat 12.00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 30 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin kabul edildiğine oybirliği ile karar verildi.

Tez Danışmanı

Doç.Dr. Muhittin TATAROĞLU



Prof. Dr. Bayram COŞKUN

Üye

Öğr. Üy. Dr. Ahmet Nazmi ÜSTE



YEMİN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Kurumu: Azerbaycan ve Türkiye Karşılaştırmalı İncelenmesi” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

24/12/2018

EMİRHAN AHMEDOV



YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

Soyadı : Ahmedov

Adı : Emirhan

Kayıt No: 10225716

TEZİN ADI

**Türkçe : KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE OMBUDSMAN KURUMU:
AZERBAIJAN VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ**

**Y. Dil : OMBUDSMAN AS AN AUDITOR OF PUBLIC ADMINISTRATION:
AZERBAIJAN AND TURKEY COMPARATIVE ANALYSIS**

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans
Yeterlilik

Doktora

Sanatta

X

O

O

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

Fakülte :

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar :

Tarih :

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : Muhittin Tataroğlu

Ünvanı : Doç.dr

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe

TEZİN SAYFA SAYISI: 96

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

- 1.Yönetimde Denetim ve Ombudsman**
- 2.Türkiyede Kamu Yönetiminde Denetim ve Ombudsman**
- 3.Azerbaycan Kamu Yönetiminde Denetim ve Ombudsman**
- 4.Kamu Yönetiminin Denetimi Türkiye ve Azerbaycan Açısından Karşılaştırılması**

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELEER:

- 1.Kamu Yönetimi**
- 2. Denetim**
- 3.Ombudsman**
- 4. Türkiye**
- 5.Azerbaycan**

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELEER: Konunuzla ilgili yabancı indeks, abstract ve thesaurus'u kullanınız.

1.Public Management

2.Audit

3.Ombudsman

4.Turkey

5.Azerbaijan

1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum X

2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir O

3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir O

Yazarın İmzası :



Tarih : 24/12/2018

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE OMBUDSMAN KURUMU: AZERBAYCAN VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ

ÖZET

Devlet, toplumun sahip olduğu ortak ihtiyaçların karşılanması, düzen ve adaletin sağlanması amacıyla ortaya çıkmış siyasi bir örgütlenmedir. Bu bağlamda ortak yaşam ve amaçların korunabilmesi için kamu yönetimi kavramı ortaya çıkmıştır. Yönetim sürecinin kaçınılmaz unsuru olan denetim ise karşıya konulan amaçlara ulaşip ulaşılmadığını belirleme açısından büyük bir önem taşımaktadır. Günümüzde denetimin en geniş yayılmış türlerinden birisi ombudsmandır. Dünyanın tüm kıtalarına yayılmış bir demokrasi projesi olarak görülen ombudsman günümüz itibariyle hem Türkiye hem de Azerbaycan'ın siyasi ve idari yapısına dahil edilmiş bulunmaktadır. Her iki ülke için ombudsman sisteminin işleyişi ve uygulanabilirliğinin analiz edilmesi, bu ülkelerde demokrasi seviyesinin ne düzeyde olduğunu anlamak konusunda bir takım ip uçları verebilir. Bu bağlamda çalışma Türkiye ve Azerbaycan'da kamu yönetiminin denetiminde ombudsman kurumlarını analiz ederek karşılaştırmaktadır.

Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Denetim, Ombudsman, Türkiye, Azerbaycan.

OMBUDSMAN AS AN AUDITOR OF PUBLIC ADMINISTRATION: AZERBAIJAN AND TURKEY COMPARATIVE ANALYSIS

ABSTRACT

A state is a political organization that has emerged in order to meet the common needs of a society and to ensure rule of law and justice. In this context, the concept of public administration has emerged in order to protect common life and goals. The audit, which is an inevitable element of the management process, is of great importance in terms of determining whether the objectives have been achieved. Today, one of the most widespread types of audit of public administration is ombudsman. As of today, ombudsman has spread to all continents as a democracy project of the World's, and have been included into the political and administrative structure of both Turkey and Azerbaijan. Analyzing the functioning and applicability of the ombudsman system for both countries can give some clues to understand the level of democracy in these countries. In this context, the study analyzes and compares the role of ombudsman in the audition of public administration in Turkey and Azerbaijan.

Key words: Public Management, Audit, Ombudsman, Turkey, Azerbaijan.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR DİZİNİ.....	iv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMDE DENETİM VE OMBUDSMAN

1.1. Denetim Tanımı	2
1.2 Denetimin Tarihsel Gelişimi.....	4
1.3 Kamu Yönetiminde Denetim Türleri	6
1.3.1 İdari denetim	6
1.3.2 Yargısal denetim	8
1.3.3 Siyasal denetim	10
1.3.4 Ombudsman denetimi	111
1.4. Ombudsman Kavramı	122
1.4.1 Ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi.....	133
1.4.2 Ombudsmanın işlevi	166
1.4.3 Bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumu	188

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE OMBUDSMAN

2.1 Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi.....	211
2.1.1 Merkezi yönetim	233
2.1.2 Yerinden yönetim	28

2.2 Türkiye'de Uygulanan Denetim Türleri.....	322
2.2.1 Yargısal denetim	322
2.2.2 Siyasal denetim	355
2.2.3 İdari denetim	37
2.3 Türkiye`de Ombudsmanlık Kurumu	400
2.3.1 Türkiye`de ombudsmanlık kurumunun gelişimi	400
2.3.2 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile getirilen düzenlemeler	422
2.3.3 Ombudsmanlık kurumunun Türkiye için önemi.....	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AZERBAYCAN KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE OMBUDSMAN

3.1 Azerbaycan'da Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi	511
3.1.1 Yasama kurumu (Milli Meclis)	511
3.1.2 Yürütme kurumları	544
3.1.3 Yargı kurumları.....	58
3.2 Azerbaycan'da Kurumlararası Denetim Mekanizması	600
3.2.1 Milli Meclis denetimi	600
3.2.2 Merkezi yürütme kurumlarının denetimi	633
3.2.3 Mahkeme denetimi	655
3.2.4 Mali denetim	67
3.3 Azerbaycan'da Ombudsmanlık Kurumu.....	69
3.3.1 Ombudsmanın tayini.....	69
3.3.2 Ombudsmanın işlevi	711
3.3.3 Ombudsmanın raporları	733

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ TÜRKİYE VE AZERBAYCAN AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

4.1 Siyasal Denetim Açısından Karşılaştırılması.....	77
4.2 İdari Denetim Açısından Karşılaştırılması	78
4.3 Yargı Denetimi Açısından Karşılaştırılması.....	800
4.4 Ombudsmanların Karşılaştırılması	822
SONUÇ.....	87
KAYNAKÇA.....	89

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AC	:	Azerbaycan Cumhuriyeti
ACHO	:	AC Hesaplama Odası
ACMM	:	Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi
AGİT	:	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
BDT	:	Bağımsız Devletler Topluluğu
DDK	:	Devlet Denetleme Kurulu
DK	:	TBMM Dilekçe Komisyonu
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
İDT	:	İktisadi Devlet Teşebbüsü
İHİK	:	TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
KİK	:	Kamu İhale Kurumu
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KDK	:	Kamu Denetçiliği Kurumu
NATO	:	Kuzey Atlanik Antlaşması Teşkilatı
NÖC	:	Nahçivan Özerk Cumhuriyeti
SSCB	:	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	:	Türkiye Cumhuriyeti
TRT	:	Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu
YAP	:	Yeni Azerbaycan Partisi

GİRİŞ

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin birbirlerine karşı korunması gibi aynı zamanda kamu idarelerine karşı korunması ve güvenceye alınması günümüzün demokratik toplumlarının en temel özelliklerinden birisidir. Bu bağlamda kamu yönetiminde yargısal, siyasal ve idari denetim, aynı zamanda ombudsman denetimi büyük bir önem taşımaktadır. Ombudsman, diğer denetim mekanizmalarına ek olarak vatandaşların ve tüm bireylerin haklarının korunması ve yönetimin hızlı işleyişinin sağlanması açısından ikincil garanti olarak nitelendirilebilir. Bu bağlamda ombudsman kuruluşu hem Türkiye hem de Azerbaycan'ın demokratik yapısının daha da güçlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyişinin sağlanması ve halkın daha fazla kendi hakları ile donatılması açısından önem taşımaktadır. Çalışmanın amacı kamu yönetiminin denetiminde ombudsman kurumunun rolünü analiz etmek ve Azerbaycan ve Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun faaliyetini karşılaştırmaktır.

Dört bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetiminde denetim, denetimin tarihsel olarak gelişimi, denetim türleri, başka sözle idari, yargısal, siyasal ve ombudsman denetimi ve ombudsman kavramı, özellikle ombudsmanın tarihsel gelişimi, işlevi ve diğer ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamaları incelenmiştir.

İkinci bölümde Türkiye'de kamu yönetiminin örgütlenmesi, başka sözle merkezi ve yerinden yönetim, ülkede uygulanan denetim türleri ve Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun gelişimi araştırılmış, bu kurumun Türkiye için önemi tartışılmıştır.

Üçüncü bölümde Azerbaycan kamu yönetiminin örgütlenmesi, başka sözle yasama, yürütme ve yargı kurumları, bu kurumlararası denetim mekanizması araştırılmış, yani Milli Meclis denetimi, merkezi yürütme kurumlarının denetimi, mahkeme ve mali denetim araçları öğrenilmiş, ve Azerbaycan'da ombudsman kurumunun oluşumu ve işleyişi incelenmiştir.

Son dördüncü bölümde ise kamu yönetiminin denetiminde ombudsman kurumunun Türkiye ve Azerbaycan açısından karşılaştırılması yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMDE DENETİM VE OMBUDSMAN

1.1. Denetim Tanımı

Tarih boyu ortak yaşam ve amaçların korunabilmesi için yönetim anlayışı ortaya çıkmış ve bu anlayış günümüze kadar kendi önemini korumuştur. Yönetim, toplumsal hayattaki çeşitli kesimlerin faaliyetini düzenleyen, eş amaçlara sahip kişilerden oluşan örgütsel yapıyı, örgüt amaçlarını ve farklı eylemleri gerçekleştiren bir kavramdır. Batı dillerinde yönetim sözü, “management”/“administration” şeklinde kullanılmaktadır (Fişek, 1975: 15). Bu anlamda yönetim, her hangi bir örgütün faaliyet planının kurulmasının yanısıra, aynı zamanda bu kurumun işlevinin denetlenmesi sürecini de kendi içine almaktadır (Gözübüyük, 1999: 1).

Denetim kavramıyla ilgili birçok tanım vardır. Fransızca’da “controle”, İngilizce’de “audit” sözlerinden gelen denetim kavramı için, Türk Dil Kurumu tarafından “herhangi bir işin doğru-düzgün ve yönetime uygun bir biçimde yapılıp-yapılmadığını murakabe, inceleme, kontrol ve teftiş etme süreci” olarak tanımlanmıştır. Türkçe eskiden denetim sözü yerine gözetleme, gözetim altında bulundurma gibi anlamlar taşıyan “rabk”/“rükub” kökünden olan “murakabe” kelimesi kullanılmaktaydı (Akpınar, 2006: 26)

Newan’a göre denetim, “kamu sektörü veya özel sektörde, herhangi örgüt tarafından karşıya konulan amaçların ve üstlenen görevlerin eksiksiz, tam ve verimli bir şekilde ve zamanında gerçekleşip-gerçekleşmediğinin gözlemlenmesi”dir (Newan, 1979: 479).

Yönetim davranışlarının hukuka uygun ve kamu hizmetlerinin kamuya yararlı bir şekilde gerçekleştirilmesi için yönetim faaliyetlerinin denetlenmesi gerekmektedir. Genel olarak yönetim sürecinin önemli unsurlarından biri olarak nitelendirilen denetim aracılığıyla yönetim amaçlarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini ispatlamaktadır. Yönetimin temel hedefi karşıya konulan amaçlara ulaşmaksa da, bu amaçlara en doğru şekilde ulaşılması için yönetimin denetimle sınanması gerekiyor. Denetim, içsel ve dışsal eylemler ve işlemler açısından yönetimin her tür faaliyet

sürecinin denetlenmesi işlevini veya yetkisini ifade etmektedir. Bazen yöneten ve deneten kişi aynı, bazen ise farklı kişi olabiliyor (Atay, 1999: 22).

Denetim sürecinin sonucu olarak ortaya çıkan veriler ışığında kurumun eksikliklerinin giderilmesi için rasyonel kararlar kabul edilmekte ve uygun biçimde faaliyet gerçekleştirilmektedir. Böylece, denetim, denetimi yapılan kurumun kendi amaçlarına ulaşabilmesi için en uygun değeri saptayabilen, örgütlerin toplumda saygınlığını ve güvenilebilirliğini arttıran hayati öneme sahiptir (Genç, 2005: 154). Denetim, aynı zamanda, finansal faaliyetler veya onların sonuçları ile bağlantılı çalışmaların raporlarının doğruluğunu belirlemek amacıyla kurumsal kaynak ve belgelerin sistemli bir şekilde incelenmesi olarak tanımlanabilir (Hunter, 1942: 222). Aksoy'a (2002: 38) göre, klasik anlamda denetim, geçmişe yönelik olayları, onların nasıl gerçekleştiğini veya günümüzün risk ve sistem bazlı modern deneyim yaklaşımı doğrultusunda gelecekte nasıl gelişeceğini ve daha neler yaşanabileceğini anlamak, öngörmek için hususların belirlenmesi, gözaltında bulundurulması, kontrolü ve murakebe edilmesidir.

Denetimin amaçları olarak süreklilik, önleme ve sınırlama, düzeltme, reform, eşgüdüm, verimlilik ve etkinlik belirlenebilir. Denetim sonrası elde edilen bilgilerle yönetim planlaması için geri bildirim sağlanmakta, uygulanan planlar gözden geçirilmekte ve aksayan yönler iyileştirilmesi açısından belirli düzenlemeler yapılmaktadır. Dolayısıyla her bir yönetimin istikrarlı bir biçimde çalışabilmesi için denetime ihtiyacı vardır. Böylece, denetim süreci yönetimin başından sonuna kadar etkili olmakta ve dinamik gerekliliğini korumaktadır. Denetim süreci, denetim faaliyetlerinin belirlenmesi, bu faaliyetler kapsamında denetim programlarının hazırlanması ve yürütülmesi, ve son olarak denetçinin bu faaliyetler sonucu ulaştığı bilgileri, bulgu ve yargıları rapor etmesi ile oluşan üç unsura dayanmaktadır (Güredin, 1982: 65).

Denetim, tüm toplumsal örgütler için önemli olduğu gibi idare için de gerekli ve önemli bir olgudur. Nitekim, denetim, kamu kuruluşlarının faaliyetleri ve işlemlerinde oluşabilecek hataların önlenmesine yardımcı olmakta, kurum çalışanlarının ve kurumun kendisinin gelişmesine, yönetim sistemlerinin güvenilirliğinin artırılmasına, tutarlı ve hem de geçerli bir hale getirilmesine öncülük etmektedir (Tutal, 2013: 515).

1.2 Denetimin Tarihsel Gelişimi

Yönetimin insanlık tarihiyle eş zamanlı bir şekilde geliştiği dikkate alınırsa denetimin de çok eski bir tarihi olduğu söylenebilir. Denetim olgusunun zamanla geliştiğini ve içeriğinin daha da zenginleştiğini görebiliriz. Denetim, uzun bir geçmişe sahip olmanın yanı sıra, yönetim ile bağlı olmakta ve aynı zamanda, varlığına dair ilk çağlardan itibaren bilgiler bulunmaktadır. Lakin her çağa özgü bir şekilde sorumluluk zinciri ve mali kaynakları farklı olduğu için denetim teknikleri de değişmiştir.

Denetimin tarihsel kökenlerinin MÖ 3000’li yıllara ait Ninova kentine dayandığı hakkında arşiv bilgileri bulunmaktadır. İlk devletçilik unsurlarının gelişmeğe başladığı Eski Mısır, Yunan ve Roma Kültürlerine ait yönetim ve kamu hesaplarını kontrol eden, denetleyen kanıtlar bulunmaktadır. 7. yüzyılda tarih sahnesine çıkan ilk İslam devletine ait çeşitli muhasebe ve denetim birimleri var olmuştur. İslam halifeleri döneminden 13. yüzyıladak kamu denetimi daha da gelişmiştir (Khan, 1995: 15).

Monarşinin egemen olduğu tarihi dönemlerde denetimin temel amacı, vergilerin bir eksik olmadan toplanmasıydı. Merkantilizm, ilkin kapitalizm dönemlerinde, ulusların oluşumu, uluslararası ticaretin gelişimi ve uzak diyarlara ticari amaçlarla giden insanların daha da çoğalması, bu ilişkilerin hesap ve muhasebelerinin yapım işlevini bir temele oturtmayı gerektirmiştir. Hesapların kontrol edilmesiyle görevlendirilen kişiler hesap harcamaları ve gerçekleştirilen her bir işlem hakkında kapsamlı bir rapor vermekte idiler. Hesapların denetimini hayata geçiren ve onların kontrolünü üstlenen görevli kişilere Latince dinleme anlamına gelen audit kelimesinden türeyen auditor, yani denetçi adı verilmiştir. Denetimin kurumsallaşması ve mali sektörün teknik gelişimi monarşilerin çökmesi ve demokrasilerin yükselişi ile eşzamanlı şekilde gelişmiştir (Geist ve Mizrahi, 1991: 16).

Denetimin niteliği ve niceliği zamanla değişerek zenginleşmekle birlikte, modern kamu denetimi, sanayi devriminden sonra günümüzdeki şeklini almıştır. Başka sözle siyasi, sosyal ve iktisadi alanlarda modern kamu denetiminin kökenleri demokrasinin doğuşu ve sanayi devrimi dönemine uzanmaktadır. Kamu denetimi, farklı konumu,

amaçları ve teknikleri gereği diğer denetim alanlarından farklı özelliklere sahiptir. 1215’de İngiltere’de kabul edilen “Magna Carta” uzlaşma belgesi gereği kral, ilk kez her hangi bir vergi koymak için önce “Genel Konsey” kuruluna danışmak zorunda bırakılmış ve bu belgede yönetim işlemlerinin denetimi ile bağlı ilk yazılı kuralları içermiştir. Giderlerin denetimi sistemi ise daha sonralar oluşmaya başlamış, İngiltere’de bu süreç 1688 Devrimi ve bundan bir yıl sonra, yani 1689’da kabul edilen “İnsan Hakları Beyannamesi” ile, Fransa’da 1789’da başlanan Fransız Devrimi ve aynı yılda kabul edilen “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi” gereği devletin tüm gelir ve giderleri üzerinde kontrol ve denetimin parlamentonun eline geçmesi ile sonuçlanmıştır. Bu denetim “bütçe hakkı” olarak bilinmektedir. Böylece devletin nereye ve ne kadar para harcadığı, bu harcamaların halkın üzerine hangi yükümlükler koyduğu ile bağlı parlamentonun söz sahibi olması sağlanmıştır (Gürsoy, 1981: 72).

Kamu denetiminin tarihsel kökeni ile bağlı diğer görüşlerin de var olduğu söylenebilir. Bu görüşlerden biri, kamu denetim kurumunun temelini Çin’deki Han Hanedanlığı’nın iktidar döneminde faaliyette olan Yuan Kontrol Kurumu’na dayandığı ile ilgilidir. Bunun yanı sıra, Roma’da var olan Halk Tribünleri, ve 17. yüzyıl Amerika kolonilerindeki Censors adlı kamu denetimini gerçekleştiren kurumların var olduğu hakkında bilgiler vardır. Osmanlı döneminde idari yargı sistemi olmamış, lakin halkı idareye yönelik şikayetlerini incelemek için “Kadiul-Kudat” görevli olmuştur (Şafaklı, 2009: 165-166). Kamu denetim sisteminin temel olarak şekillenmesine neden olan tarihsel olay 1709’da Rusya ve İsveç arasında yaşanan “Poltava Savaşı”dır. Bu savaş zamanı yenilerek geri çekilmeğe mecbur kalan İsveç Kralı XII. Charles, savaştan sonraki 5 yıl boyunca Osmanlı İmparatorluğu’nda sürgün hayatı yaşamıştır. Bu yıllarda kendi krallığında düzensizlik, yolsuzluk ve rüşvetin gelişmesi ile ilgili olumsuz haberler duyan kral, bu duruma bir son koymak amacıyla, hem yönetim kurumları ve hem de halk tarafından eşit şekilde saygı görecekt, bağımsız ve tarafsız statüsü olacak ve kral ülke dışında olursa kendisinin gözü-kulağı olacak bir kişiyi gözlemci olarak tayin etmiştir. Böylelikle günümüz kamu denetimi kurumunun temeli konmuştur (Ünver, 2008: 11). 1919 yılına kadar sadece İsveç’te faaliyette olan kamu denetim kurumu, 1919’da Finlandiya, 1952’de Norveç, 1954’de Danimarka, 1962’de Yeni Zelanda, 1967’de

İngiltere, 1973`de Fransa gibi ülkelerde tesis olunmuştur. Diğerleriyle kıyasla İngiltere dünyanın lider devletlerinden biri olduğu için Parlamento Komiseri (The Parliamentary Commissioner for Administration (PCA)) adıyla kurulan bu denetim kurumunun burda oluşumu çok daha büyük bir önem taşıyor ve ilk kez böylesine büyük çapta uygulanmaya konuyordu. Bundan sonra denetim kurumu dünyanın neredeyse her bir ülkesinde uygulanabilir hale gelmiştir. II. Dünya Savaşı ardından denetim kurumunun rolü, kapsamı ve metodolojisi hızlı bir gelişim yaşamış, denetimcilik ayrıca bir meslek olarak ortaya çıkmıştır (Esgün, 1996: 225). 1985`de Avrupa Konseyi`nin Bakanlar Komitesi,  ye ülkelerde kamu denetimi kurumlarının oluşturulması hakkında tavsiye kararı almıştır. 7 Şubat 1992`de AB Antlaşması`nın (Maastricht Antlaşması) imzalanmasından sonra ortak yaşamın demokratikleştirilmesi ve ortak kurumların g venilebilirliğinin artırılması uğruna çalışmalar başlatılmış ve sonuç olarak “Avrupa Kamu Denetçisi” kurulmuştur. Maastrich Antlaşması`nın 138/E maddesine göre bu kurum 1 Eylül 1995 tarihinde faaliyete başlamıştır (Erdoğmuş, 2006: 40-41).

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi ile beraber bireylerin her hangi bir kurum karşısında kendi doğal haklarını korumak için yargı yoluna başvurulabilme hakları oluşturmuştur. Bu kapsamda, hak ve özgürlük, adalet, demokrasi ve hukuk devleti gibi temel kavramları  iğnemededen, vatandaşların kendi hak ve özgürlüklerini koruması veya koruma önlemlerinin kurumsallaştırılması için yeni denetim mekanizmaları gelişmiştir (Kahraman, 2011: 356).

1.3 Kamu Yönetiminde Denetim Türleri

Kamu yönetiminde denetim türleri farklı  l tlere, başka sözle konusuna, amacına, niteliğine, hem de denetçinin niteliğine göre sınıflandırılabilir. Kamu yönetiminde denetim, temel olarak idari, siyasi, yargı, kamuoyu, ombudsman ve uluslararası denetim şeklinde sınıflandırılmaktadır (Doğan, 2014: 10).

1.3.1 İdari denetim

Yönetimin görevlerinin çoğalması ve karmaşık hale gelmesi bu görevleri düzenleyen kaynaklara ihtiya ı arttırmaktadır. Yönetimin gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerin

önceden var olan hukuksal çerçeveye uygun bir şekle sahip olup olmadığını belirlemek için, temel amacı usule uygunluk, elverişlilik, verimlilik ve etkililik olan bir idari denetime ihtiyaç yaranmıştır (Tortop, 1974: 33).

İdari denetim, yönetimin iyi ve doğru çalışmasını, etkililiğini sağlamaya yönelik kendi kendini denetleme ve kontrol etme yöntemidir. Başka söyle, idari denetim, yönetimin usule uygunluk, verimlilik ve etkililik olmakla üç temel amacını gerçekleştirip-gerçekleştirmedini belli etmek için kullanılmaktadır. İdari denetim yetkisi olan kişiler üst amirler (yöneticiler) ve denetim organlarıdır (Tortop,1974: 34). İdari (veya yönetsel) denetim, yönetim yapısı içerisinde hiyerarşik denetleme yoluyla sağlanmakta ve direk yöneticilerin kendileri tarafından yapılmaktadır. İdari denetim zamanı her bir hiyerarşik kademenin üst organı tarafından alt organların denetimi hayata geçiriliyor. Bundan başka, yüksek düzeyli, yetkili komisyonlarca da idari denetim yapılabilir. Siyasal denetim zamanı genel çıkarlara saygı kuralı temel alınırken, idari denetim zamanı yönetim kurumunun etkinliği dikkate alınır. İdari denetimin amacının gerçekleştirilen işlemlerin plana uygun şekilde yapılması, ve genel olarak üç aşamadan oluştuğu söylenebilir. Bu aşamalar şunlardır:

- Stratejik noktalara yönelik standartların belirlenmesi,
- Standart uygulamalarının izlenilmesi, daim rapor edilmesi,
- Düzeltme tedbirlerinin gerçekleştirilmesi (Newman, 1970: 489).

İdari denetim ikiye ayrılmaktadır: hiyerarşik ve vesayet denetimi. Hiyerarşik denetim zamanı üst kurum tarafından alt kurumun kararının değiştirilmesi, kaldırılması, düzeltilmesi, kanun kapsamında kendi görüşlerinin hakim kılınması gibi kesin yetkiler söz konusudur. İdari vesayet denetimi zamanı ise üst kurumun erteleme, onarma, veya iptal etme yetkileri vardır. İdari vesayet denetimini hayata geçiren makamların bazı istisnalar dışında yerel meclisleri hayata geçirerek herhangi bir karar alma hakları yoktur.

İdari denetimin etkin şekilde hayata geçirilebilmesi için bazı ilkeler vardır ve bunlardan bazıları aşağıdakilerdir:

- Denetim ve teftiş çalışmaları zamanı ön planda geleceğe yönelik çalışma ve hataları önleme, arka planda ise kusur arama ve geçmişteki işleri denetme durmalıdır.

- Denetim ve teftiş hizmeti merkezle taşra kuruluş arasında genel bir köprü rolünü oynayarak etkileşim ve haberciliği gerçekleştirmelidir.
- Denetim çalışmaları zamanı önderlik ve eğitim gibi rasyonel gelişim bilincine önem verilmeli, yeterli sayıda denetçi ile kaliteli, etkin, verimli ve ekonomik bir teftiş gerçekleştirilmelidir.
- Denetim ve teftiş zamanı elde edilen tecrübe ve kararlardan yüksek düzey yöneticiler ve ilgili şahıslar tam olarak yararlanmalı, verilen tavsiyeler idari yöneticilere benimsetilmeli, bunun yanı sıra hizmet içi eğitime önem verilmelidir (Örnek, 1991: 14).

Denetimin türü ve niteline esasen çeşitli organlar tarafından idari denetim gerçekleştirilebilir. Merkez yönetim anlayışının geliştiği bir dönemde temel olarak merkez örgüt dışında bulunan yerel yönetim kurumlarının denetimi vesayet makamları tarafından gerçekleştirilir. Ayrıca istek üzerine, denetleme yetkisi olan ve merkezi yönetime bağlı herhangi bir kurul da bu işlevi gerçekleştirebilir. Hiyerarşik denetim zamanı ise üst amirler denetim hakkı ile görevlendirilmişler. Hiyerarşi sırasına uygun şekilde, üstler astların eylem ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir (Fişek, 1975: 235).

1.3.2 Yargısal denetim

Günümüzde etkin olarak uygulanan daha bir denetleme yolu da yargısal denetimdir. İdare ve kuruluşların yaptığı eylem ve işlemlerin yargı organları tarafından denetlenmesi, başka sözle yöneticilerin yönetilenlerle yaşadığı ihtilafların, eylem ve işlemlerin bağımsız mahkemelerce denetlenmesi hukuk devletinin gereği olup büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenle yargısal denetimi yönetim üzerinde hayata geçirilen ve yönetim dışında kalan en etkili denetim türü olarak nitelendirilebilir (Kulaksız, 2008: 18-19).

Daha bir tanıma göre yargısal denetim, herhangi bir kamu organından sadır olan eylem ve işlemlerin hukukiliğinin denetimidir. İngiliz hukuk sistemine göre yargısal denetim kavramı çok daha geniş kapsama sahip olup, mahkemelerin yürütme ve yasama organları, aynı zamanda idare yerlerinin işlemlerini denetleyerek tüm

bunların anayasal düzenle uyum sağlayıp sağlamadığını tespit etme yetkisini ifade etmektedir (Sır, 2010: 214).

Belirli bir devlette yürütülen eylem ve işlemlerin bu devletin hukuki kurallarına uygun olmasını sağlayan bir mekanizma olarak niteledirilen yargısal denetim çok büyük önem taşımaktadır. Bu denetim türüne göre yönetilenler, çalıştıkları idarenin belirli hukuk kurallarına uymasını sağlamak amacı ile yargı organlarına başvuru yapabilirler. Gerçekleştirilen denetim sonucunda herhangi bir yanlış uygulama belli olursa tazminat, kararın bozulması söz konusu olabilir. Tortop'a göre (1974: 37) yargı organlarının yalnızca yönetilenlerin çıkarları doğrultusunda denetim yapması ve yönetime yabancı veya uzak kalması yargısal denetimin sakıncalı tarafıdır. Dünya genelinde yönetimin yargı organlarınca denetlenmesinin iki sistemi vardır. Birinci sistem yönetimin yönetsel yargı organları tarafından denetimini, ikincisi ise, sivil yargı organları tarafından denetimini öngörüyor. Sivil yargı sistemi dedikte ise, yönetim üyeleri ve çalışanların hukuk kurallarına uygun olarak, oluşan herhangi bir anlaşmazlık ve uyuşmazlıkların çözümü için normal olarak faaliyette bulunan mahkemelere başvurusu kast edilmektedir (Gözübüyük, 1970: 3).

Yargısal denetimin amacı, yönetim çalışması zamanı doğan uyuşmazlıkların kesin bir çözüme bağlanması yetkisinin, yönetimden ayrı ve bağımsız olan bir kuruma verilmesi ile ilgilidir. Yönetsel adaletin, yönetilenlerin ve kamu memurlarının yönetim karşısında korunmasının, politik iktidarın ve yönetimin hukuk kurallarına ve yasalara bağlılığının sağlanması için yargısal denetimin gerçekleştirilmesi önem taşır. Bu sistem özellikle liberal demokrasilerde daha iyi çalışarak işleme olanağı bulur. Zira, demokrasinin temellerinden biri vatandaş haklarının ve hürriyetinin korunmasıdır. Lakin yargısal denetimin kapsamı farklı ülke ve farklı rejimlere göre değişmektedir (Tortop, 1974: 38-39).

Yargısal denetim iktidar ve güç ayrımı ilkesinin temel göstergelerinden biridir. Yargısal denetimin en önemli fonksiyonu yönetilenler ve yönetenler arasında tarafsız bir denetimi hayata geçirmektir. Tarafsız ve bağımsız yargı sistemine sahip olan ve gerçek yargısal denetimin gerçekleştirildiği toplumlarda insanlar daha huzurlu, rahat ve refah içerisinde yaşamaktadırlar. (Mutta, 2005: 42-44).

1.3.3 Siyasal denetim

Kamu yönetiminde uygulanan en önemli denetim türlerinden diğer birisi de siyasal organlarca yapılan denetimdir. Siyasal veya yasama denetimi adlandırılan bu denetim, millet egemenliğini bünyesinde toplayarak kanun yapma yetkisi olan yasama organı, başka sözle parlamento tarafından gerçekleştirilen denetim türüdür. Siyasal denetim parlamentonun yasama faaliyetini gerçekleştirebilmesi açısından önemli bir işlev olmanın yanı sıra hem de demokratik rejimin temel ilkesi özelliği taşımaktadır. Siyasal denetim, dolayısıyla halkın iktidarına dayalı olan parlamentonun, yetkileri farklı kurumlar ve merciler arasında dağıtması ve sonra dağıtılan yetkilerin hangi biçimde ve ne düzeyde uygulanmasını gözetleme ve denetlemesidir (Doğan, 2015: 122-123).

Yönetim, siyasal organların kararlarını yürüten bir organdır. Herhangi bir karar alan siyasal organ, ulusal egemenliğin sahibi olmanın yanı sıra, hem de yönetimi denetleme yetkisine sahiptir. Siyasal organlar kamu yönetimlerine çeşitli yetkiler vermekte ve aynı zamanda bu yetkilerin farklı kurumlar tarafından nasıl kullanıldığını denetlemektedirler. Bu açıdan bakıldığında, siyasal organların kararlarını yürüten yönetim ve gerçekleştiren siyasal iktidar tarafından, yani meclis ve hükümet tarafından gerçekleştirilen denetim kastediliyor. Siyasal denetim dedikte daha çok parlamento tarafından gerçekleştirilen denetim kastedilmektedir. Yasama organı olan parlamento, yasalar tartışılrlan, ödenişler ayrılırken, hem de diğer zamanlarda yöneticilere, veya hükümete sorular sorarak onların kurallara uygun bir şekilde faaliyette bulunmalarını sağlarlar. Parlamenterlerin bakanlara veya hükümete yönelik yazılı sorularına farklı ülkelerde farklı cevap verme zamanı zorunluluğu vardır. Lakin siyasi denetim yalnız ulusal düzeyde yasama organı veya bakanlar tarafından değil, aynı zamanda yersel düzeyde, yersel meclisler, yerel yönetim başkanları, örneğin il genel meclisleri, köy muhtar ve ihtiyar heyetleri veya belediye başkanları tarafından da yapılmakta olan denetim faaliyetlerini içermektedir (Tortop, 1974: 30-31).

Yasa koyan ve yürüten organlar herhangi bir yasayı veya kuralı gündeme getirirken, diğer yandan bir önleyici denetim işlevini de üstlenirler. Her ülkede farklı parlamento işleyişi mevcut olduğu gibi, parlamentonun hükümeti denetleme şekli, araçları ve özellikleri de bu ülkenin siyasal rejimine göre değişebilir. Bu araçlar bazı

parlamentolar tarafından yüzeysel şekilde, yani sıradan konulara ilişkin kullanılırken, kimi rejimlerde derin bir araştırmayı gerektiren ciddi iddialar üzerine kurulmaktadır. (Erdoğan, 2006: 17).

1.3.4 Ombudsman denetimi

Diğer etkili bir kamu yönetimi denetim kurumu ombudsmandır. Vatandaşların yönetim karşısında korunması ve bu yönetim kurumlarının hukuka uygun şekilde davranmasını sağlama amacı taşıyan denetim mekanizmalarından biri olan ombudsman, yönetim karşısında tarafsız ve bağımsız bir konuma sahip olması, kolay şekilde ulaşılabilmesi, fazla formalite gerektirmemesi ve yönetim-yönetilen ilişkilerinin hakkaniyete dayalı şekilde yürütülmesinin sağlanması gibi nedenlerle diğer denetim mekanizmalarından ayrılmaktadır. Başka sözle ombudsman, parlamentodan güç alarak yönetimi denetme yetkisine ve bağımsız şekilde çalışma imkanına sahip olan, aşırı formalitelere bağımlı olmadan vatandaşları korumaya çalışan bir kurum olarak nitelendirilebilir. Ombudsman kurumu ilk kez İsveç'te uygulanmaya konmuş, daha sonra dünya genelinde yayılarak büyük bir gelişim süreci geçirmiştir. Ombudsman kelimesi de İsveç kökenli olup, "halkı koruyan kurum" anlamını taşımaktadır. Ombudsman, özellikle yönetimin yargı denetiminin gelişmediği, parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde gelişerek, parlamentodan yetki almakla yanısıra, moral olarak büyük otoriteye sahip olmuştur. Ombudsman, yönetimin yöneticilere ve vatandaşlara karşı herhangi uygunsuzluğunu gidermek veya herhangi konu ile ilgili hukuka uygunluğunu sağlamak adına kamu oyuna çağrıda bulunabilir. Bu kurum, geleneksel yargı sistemini tamamlama yolunda giderek daha da gelişmekte ve otorite kazanmakta devam ediyor (Tortop, 1974: 39).

Ülkelerin farklı siyasal, sosyal ve kültürel özelliklerine göre, ombudsman kurumu da farklı şekillerde uygulanmaktadır. Fransa'da Arabulucu (Mediateur de la re publique), İngiltere'de Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner), Avusturya'da Halk Avukatı (Volksanwalt), İspanya'da Halkın Savunucusu (Defensor del pueblo), Türkiye'de Kamu Denetçisi, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Yüksek Kamu Denetçisi olarak farklı adlar ile bilinen ombudsman kurumları 100'den fazla ülkede çeşitli tür ve şekilleriyle uygulanmaktadır (Doğan, 2014: 62).

Yasama organı tarafından atanarak kamu denetimini gerçekleştiren ombudsman yönetiminde, kamu denetçileri kendi araştırmaları zamanı saptadıkları hukuka aykırı eylem ve işlemleri bir rapor şeklinde parlamentoya ileterek bu rapor doğrultusunda gerekli önlem çalışmaları gerçekleştirmekteler. Yargısal denetimin sınırlılığı, çok fazla etkin çalışamaması, bazen beklentilere ve işin uzamasına neden olması, sınırlı bir biçimde hareket etmesi nedenleriyle gelişen ombudsman denetimi, giderek önemini daha da arttırmakta ve her geçen gün daha geniş coğrafyalara yayılmaktadır (Avşar, 1999: 30-31).

1.4. Ombudsman Kavramı

Ombudsman kavramı artık ulusal sınırları aşarak uluslararası bir kapsam almış, ombudsman kurumları hem ulusal hem bölgesel hem de uluslararası kademelerde faaliyet göstererek yaygınlaşmıştır. “Ombud” kelimesi eski bir İsveç sözü olup “elçi”, “temsilci”, “vekil” anlamını vermekte ve kralla halk arasında haberleşmeyi sağlayan ve iletişimi gerçekleştiren görevli kişiyi ifade etmek için kullanılıyor. “Ombudsman”, kurum olarak parlamento tarafından yetkilendirilen ve parlamentoyu temsil etmek için seçilen yetkili kişi veya kişileri ifade etmektedir (Bozoğlu, 2008: 27).

Ombudsman, yasama organı karşısında belli bir sorumluluğu olan, memurlar, kamu kurumları ve çalışanları ile ilgili vatandaş şikayetlerini kabul eden, bu şikayetler esasında veya kendi isteği ile harekete geçerek araştırma yapan, olumsuzlukları düzeltmek amacıyla belirli tavsiyelerde bulunan, faaliyet raporu hazırlama yetkisine sahip olan, bağımsız ve üst düzey devlet memuru olarak tanımlanmaktadır (Erdoğan, 2006: 34).

Ombudsman, bağımsız göreve sahip biri olarak, vatandaşların idare karşısındaki haklarını savunarak, idarenin aksayan yönlerini iyileştirmeyi ve genel olarak insan haklarını korumayı kendi görevi olarak görmektedir. Bu özelliklere sahip ombudsman, vatandaşların eli, kulağı sesi olmakla “katılımcı demokrasi” ilkesini gerçekleştirmenin yanısıra, kamu yönetiminin hukuk kuralları çerçevesinde kalmasını da sağlayıp “hukuk devleti” ilkesine bir gönderme yapmaktadır (Doğan, 2014: 63).

Ombudsman kavramını tanımlarken, her ülkede kendi yapısına ve diline uygun biçimde adapte edilerek bu kurumu farklı isimler taşıdığını görebiliriz. Ombudsman sözü yerine Türkçe parlamento komiseri, kamu hakemi, yüksek yönetim denetçisi, medeni haklar savunucusu veya arabulucu gibi tanımlar kullanılmakta, yaygın Türk dilinde karşılığı ise Kamu Denetçisi olmaktadır. Ombudsmanlık kurumu Azerbaycan'da İnsan Hakları Müvekkili veya sadece Ombudsman olarak adlandırılmaktadır (Erdoğan, 2006: 35).

1.4.1 Ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun tarihsel kökenleri MÖ 206 – MS 220 yıllarında Çin'i idare etmiş Han Hanedanlığı dönemindeki “Yuan Control” kurumuna, daha sonra Roma imparatorluğu zamanı vatandaşları Plebi Senatosu'nun yetki tecavüzlerinden koruyan Halk Tribünlerine, 17. Yüzyıl Amerikan kolonilerindeki Censors Kurumuna dayandığı hakkında belirli kaynaklar bulunmaktadır. Nitekim günümüz anlamında ombudsman kurumunun doğum yeri olarak İskandinav toprakları gösterilmektedir (Doğan, 2014: 81).

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı daha 1709 yılına, Rusya ve İsveç arasında yaşanan “Poltava Savaşı”na dayanmaktadır. Bu savaş zamanı Demiraş Charles olarak bilinen İsveç Kralı XII. Charles yenilerek geri çekilme zorunda kalmış ve 1709-1714 yılları arasındaki beş yıllık sürgün dönemi boyunca Osmanlı İmparatorluğu'nda Dimetoka ve Bender bölgelerinde yaşamaya mecbur olmuştur. XII. Charles kendi ülkesinden uzakta iken İsveçte rüşvet, adam kayırma, yolsuzluk gibi olumsuz olayların yayıldığı hakkında haberler alıyor ve bu düzensizliğe bir son verilmesi gerektiğini düşünüyordu. Bu nedenle, kral, hem yönetim, hem de halk arasında saygılı, tarafsız ve bağımsız bir şekilde çalışabilecek ve kendisi ülke dışındayken gözü, kulağı olacak bir kişiyi gözlemci (Högste Ombudsmannen) olarak atama kararı aldı. XII. Charles, kendi vatanına döndükten sonra atadığı şahısdan kapsamlı bir rapor aldı. Vatandaşların şikayetleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen faaliyetleri aksettiren bu rapor kralı yeterince memnun etmiş ve o, bu faaliyetin devam ettirilmesinin faydalı olacağı kararını almıştır. 1718'de XII. Charles'in ölümünden sonra da ombudsman kurumu faaliyetine devam etmiş, ülkede

demokrasinin gelişmesine katkı sağlamış ve hemde demokrasi geliştikçe bu kurumun önemi daha da artmıştır (Demir, 2002: 51-55).

Bazı yazarlar, Charles`in Osmanlı`da yaşarken burda var olan benzeri kurum, kadılıkudat`tan etkilendiği yönünde açıklamalarda bulunmaktalar (Ünver, 2008: 12-13).

XIX. yüzyılın başlarında İsveç`te yaşanan rejim değişikliği sonucu politik yetki İsveç Parlamentosu (Riksdag) elinde toplanmış, Kral kendi iktidarını Parlamento`yla paylaşmak zorunda bırakılmış ve böylece Kral tarafından atanan Başsavcı`dan başka 1809`da Parlamento Ombudsmanı (Justitieombudsmannen-JO) ortaya çıkmıştır. Parlamento Ombudsman`ı yönetim kurumlarına karşı vatandaşların çıkarlarını korumak amacıyla faaliyetinin ilk 100 yıllık döneminde her yıl 70 civarı şikayet kabul etmiştir (Riksdagens Ombudsman, 2013).

20. yüzyılda ve özellikle II. Dünya Savaşı ardından insanlar ve kurumlar arasında meydana gelen ilişkiler daha da karmaşık hale gelmiş ve bu dönem ombudsman kuruluşunun bütün dünyada yayılması ile karakterize edilebilir. XX. yüzyılda birçok devletlerde “laissez-faire” dan “sosyal devlet”e geçit başvermiş ve yapısal-işlevsel anlamda büyüyen devletin etkinlik ve kalitesini sürdürebilmesi için yeni kamu yönetimi kurumlarına ihtiyaç yaranmıştır. Bu anlamda devlet belli alanlarda hizmet yükünü arttırarak bir sosyal devlete dönüşmekte iken, bu koşullar altında ombudsman kurumu da gelişmeye başlamış ve tüm dünyaya yayılmıştır. 1919`da İsveç`ten sonra ilk kez diğer İskandinav ülkesi olan Finlandiya`da ombudsman kurumu resmi olarak kurulmuştur. Diğer İskandinav ülkeleri olan Danimarka ve Norveç`te ise uygun olarak 1953 ve 1963 yıllarından ombudsman yasallaştırılmıştır. Özellikle 1960`lı yıllarda ombudsman kuruluşunun yayılması daha da sürekli bir hal almıştır. 1960`larda ombudsman kurumunun genişlemesinde ikinci yayılma dalgası başlanmış, özellikle İngiltere (1967) ve Commonwealth (İngiliz Milletler Topluluğu)`na yayılma başlanmıştır. Fakat ilk ve sonraki, başka sözle İsveç ve Danimarka Ombudsman Kurumları arasında belirli farklar mevcuttur. Şöyle ki, Danimarka kendi ombudsman kurumunu 1950`li yılların sosyal yapısına uygun bir şekilde, özellikle parlamentonun bir sıra yetki ve görevlerini ombudsman`a bırakarak kurmuştur (Doğan, 2014: 84-87).

Böylece, bütün dünyada ombudsmanlık kurumunun iki temel modeli vardır. Birincisi 1809 İsveç ve 1919 Finland modeli, ikincisi ise 1953 Danimarka modeli'dir. Birinci model ombudsman'a çok geniş yetki ve güç mandası veriyor ve bu yetki sadece ulusal ve yerel idari kurumların denetimi ile değil, aynı zamanda yargı organlarının denetimi ile de genişletiliyor. Birinci modelde, ombudsman'ın hem de devlet memurunun yargı karşısına çıkarma yetkisi vardır. Ombudsman parlamento'ya daha çok bağımlıdır. İkinci Danimarka modelinde ise, ombudsman sadece idari organların denetimi hakkına sahiptir ve yargı organları denetlemekten alıkonmuştur. Ombudsman, Parlamento tarafından atansa da, daha fazla bağımsızdır. Bu, dünya ülkeleri tarafından en çok kullanılan modeldir. Günümüzde diğer kurumlara bağlı, hatta yerel ve eyalet düzeyinde kurumlara bağlı ombudsmanlar da vardır. Bundan başka, 1965'de Kanada'da ilk kez sivil toplum kuruluşu tarafından ombudsman enstitüsü kurulmasının ardından, yüzlerce diğer sivil toplum kuruluşları da bu modeli benimsedi. Bazen ombudsman'ın, vatandaşları devlet kurumlarına karşı koruma gibi temel fonksiyonunu insan hakları denetimi fonksiyonu ile kombine etmeye çalışıyorlar. Uluslararası Ombudsman Enstitüsü vitse-başkanı Jorge Santistevan'a göre, insan haklarının korunmasının ombudsman'ın yetki ve görevleri kapsamına dahil edilmesi 1978 İspanyol Anayasasına etkisi ile oluşmaya başlamış, aynı zamanda İskandinav ve Avrupa Ombudsman kuruluşlarının hibrid biçimi gibi gelişmiştir. Günümüzde birçok ülkede ombudsman kurumları İnsan Hakları Komisyonu (Meksika), İnsan Hakları Konseyi (Gvatemala), İnsan Hakları Ombudsmanı (Slovenya), Vatandaş Hakları Koruyucusu Ofisi (Polonya) (Vangansuren, 2005: 6-8) ve İnsan Hakları Müvekkili (Azerbaycan) gibi adlandırılmaktadır.

Samuel Huntington'a göre dünyada 3 demokrasi dalgası olmuştur. Birinci dalga 1820-1926 aralığını kapsayarak, özellikle ABD'de erkeklerin daha fazla hissesinin sivil haklar kazanmasıyla gelişmiş ve 1926'da dünyada 26 demokratik devlet olmuştur. 1922'de Mussolini İtalya'sının eks-dalgayı başlatması ise demokrasilerin sayısı 12'e düşmüştür. II. Dünya Savaşı'nda Müttefik güçlerin kazanması ile demokrasinin ikinci dalgası yayılmış ve 1962'de, 36 demokratik devlet sayısı ile en yüksek noktaya ulaşmıştır. Lakin sosyalizmin eks-dalgası nedeniyle sayı yeniden azalmış ve 30'a düşmüştür. 1970-80'lerde komünizme karşı savaş veren devletlerin

başlattığı düzensiz dalgalanmalar, 1990'da SSCB'nin çökmesinin ardından resmi olarak genişlemeye başlamış ve tüm dünyayı demokratikleşme dalgası sarmıştır. 1974-1990 arasında en az 30 devlet demokrasiye geçit yapmıştır (Huntington, 1991: 12-13). Bu dalgaların her biri uygun olarak ombudsman kurumlarının gelişimine neden olmuştur. Bu, ombudsmen konseptinin demokratik değerlerden ayrılmaz olduğunu göstermektedir (Vangansuren: 2005: 9).

1.4.2 Ombudsmanın işlevi

Çeşitli ülkelerde kurulan ombudsman sisteminin üç başlıca ortak yönü bulunabilir. Birincisi, ombudsmanın yürütme organı karşısında bağımsız statüye sahip olması, ikincisi şikayetlerin kişiler tarafından yapılması, üçüncüsü ise, ombudsmana gelen konuların adil olarak değerlendirilmesi ve karar alınmasıdır (Tortop, 1998: 4).

Ombudsmanlık kurumunun kendi görevini başarılı bir şekilde icra edebilmesi için bağımsız faaliyete sahip olmalı, kurumun başındaki kişilerin görev süreleri, görevden alınmaları, ön izinsiz serbest hareket ederek vatandaşlar adına işlemler yapabilmeleri, hukuksal ve geçimsel güvencelerle garanti edilmelidir. Ombudsman faaliyetinin bağımsız ve tarafsız olabilmesi için kurumun görevli kişileri başka işlerde görevde bulunmamalı, kendisiyle ilgili kamu görevlileri ve makamlarının etkilerine maruz kalmamalı ve faaliyetleri üzerinde dış denetim olmamalıdır. Bağımsızlık, ombudsmanın statüsü ve ülkenin rejimi ile ilgili iken, onun tarafsızlığı kişisel davranışıyla ve karakteriyle ilgilidir (Esgün, 1996: 260). Bu açıdan yaklaştığında kurumun mali kaynakları ve olanakları önem taşımaktadır. Ombudsmanlık kurumunun bütçesi genel olarak parlamento bütçesinin bir parçası olarak kabul ediliyor. Ombudsman ve kurumun personelinin maaşları parlamento bütçesinden karşılanmaktadır. Nitekim finansal özerkliğin sağlanabilmesi, kurumun tam bağımsız ve tarafsız çalışması olanaklarını arttırmaktadır (Doğan, 2014: 104).

Ombudsman çoğu ülkelerde parlamento tarafından atansa da, bir sıra istisna devletler vardır ki, burda ombudsman parlamento değil, hükümet tarafından atanmaktadır. Buna örnek olarak İngiltere, Fransa, İrlanda'yı, vd. gösterilebilir. Genel olarak halkın seçtiği parlamento tarafından ombudsmanın seçilmiş olması rejimin demokratik yasallığını daha da güçlendirme kapasitesi taşımaktadır. İngiltere'de ise ombudsman

veya Parlamento Komiseri, hükümetin önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanır. Lakin atamadan önce Kraliçe, soruşturma komisyonu ile görüşme yaparak onların görüşünü alır, ve herhangi sorun yaranarsa İngiliz Parlamentosu'nun her iki meclisi tarafından görevden alınabilir. İrlanda'da parlamento kararından sonra Cumhurbaşkanı tarafından, Fransa'da ise sadece Cumhurbaşkanının kararı ile atanır. Diğer bir örnek, ombudsmanın yargı kurumlarınca atanmasıdır. Örneğin, Hollanda'da ombudsman Danıştay, Yüksek Mahkeme Başkanı ve Sayıştayın ortak görüşü üzerine parlamento tarafından atanır. Bazı ülkelerde ise, örneğin Danimarka'da, ombudsmanın atanması için parlamento, yani meclis üyesi olmaması gerekir. Ombudsmanın faaliyet süresi ve tekrar seçilebilmesi ile de her ülkenin kendi uygulaması olabilir (Tortop, 1998: 5-6).

Vatandaşların kamu kurumları ile ilgili şikayetleri üzerine veya kendi isteği ile herhangi konu üzerine görev alan ombudsman, ilgili kurumlarla bağlı inceleme ve araştırma yapabilir. Bu faaliyet ombudsman denetimi adlandırılmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun en önemli özellikleri, vatandaşlar tarafından kolay ulaşılabilir olması, iletilen şikayetlere hızlı ve masrafsız bakılmasıdır. İletilen şikayetler için ombudsman vatandaşlardan herhangi ücret almamalı ve kendisine ulaşan tüm şikayetleri değerlendirmeye almalıdır. Herhangi bir şikayet yazılı olarak iletilmelidir. Çoğu zaman vatandaşlar tarafından dilekçe doldurması zamanı yaşanan sorunların hallinde kurum çalışanları yardımcı olmalıdırlar. İngiltere, Fransa ve Sri Lanka'da vatandaşlar ombudsmana parlamenterler aracılığıyla başvuru yapabilirler. Tüm diğer ülkelerde ise ombudsmana başvuru doğrudan ve özgür şekilde yapılmaktadır (Sürekli, 2016: 79).

Bazı ülkelerde ombudsmana başvuru yapabilmek için tüm diğer idari başvuru yollarının tüketilmiş olması koşulu vardır. Buna örnek olarak Avusturya, Hollanda ve İrlanda gibi ülkeleri gösterebiliriz. Bazı ülkelerde ise, süre koşulu konulmuştur. Örneğin İspanya, Hollanda ve Danimarka gibi ülkelerde ombudsmana başvurabilmek için sorunun ortaya çıkmasından en az bir yıl geçmesi gereklidir (Tortop, 1998: 7).

Yüksek teknolojinin ve internet ortamının gelişmesi ile eşzamanlı bir şekilde başvuru şekilleri de değişmektedir. Örneğin, artık birçok ülkelerde ombudsmana internet üzerinden ulaşım olanağı geliştirilmiştir. Ombudsman, kendisine iletilen şikayetlerin kendi yetki alanına dahil olup-olmadığı belledikten sonra şikayet sahibinden farklı

belgeler, delil ve bulgular isteyebilir. Daha sonra şikayetin konu açısından incelemeğe değer olup-olmadığını belirledikten sonra inceleme çalışmalarına başlar. Ombudsman, faaliyeti sonucunda gerçekleştirilen eylem ve işlemlerle bağlı eleştirel veya değerlendirme yönümlü bir rapor hazırlayarak parlamentoya sunar. Nitekim bu rapor, parlamento ve bakanlığı veya bakanlar kurulunu, veya diğer bir yönetim kurumunu karşı-karşıya getirir. Parlamentoda bu raporla ilgili görüşmeler halka açık şekilde gerçekleştirilerek, özellikle basın aracılığıyla sunulmaktadır. Lakin bu raporların parlamento tarafından nasıl karşılanacağı ve sonuçlanacağı ile ilgili kesin fikir söylenemez. Sonuç olarak ombudsman aracılığıyla, olumsuzluklar önlenir veya savcılık kurumlarının faaliyetlerine yardım gösterilebilir (Doğan, 2014: 106-108). Ombudsman'ın faaliyetinin sonucu ile ilgili olarak Letowska tarafından yapılan benzetmeye göre, "Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırılmaz". Şöyle ki, ombudsmanın denetim ve incelemelerinin sonucu hiçbir yaptırım etkisine sahip olmaz. Lakin bazı ülkelerde ombudsman çalışmalarından daha fazla sonuçlar beklenmekte, onların kanun değişikliğine, hatta kamusal yönetimde değişikliklere neden olacağı beklenmektedir (Letowska, 1990: 209). Böylece, ombudsman denetimi süreci tamamlanmış olur.

1.4.3 Bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumu

Ombudsmanlık kurumu Norveç'te 1952'de askeri alanda, 1962'de sivil alanda, 1954'de Danimarka'da, 1959'de Batı Almanya'da, 1962'de Yeni Zelanda'da faaliyete başlamıştır. 1967 yılında İngiltere'de Ombudsmanlığın kurulmasıyla birlikte, hem Anglo-Sakson hukuk sistemine girmesi hem de bu kadar büyük yüzölçümü ve nüfusu olan ülkelerde uygulanması, kurumun tüm dünyaya daha da hızlı bir şekilde yayılmasına ve farklı ülkelerde uygulanmasına neden olmuştur. 1973 yılında Fransa'da ombudsmanlık kurulmuş ve idari yargı sistemi uygulayan bir ülkede kurulmasıyla birlikte, hukuk sisteminden bağımsız olarak her ülkede ombudsmanlığın kurulabileceği düşüncesi doğrulanmıştır (Avşar, 2007: 57).

SSCB'de Ombudsman burjuva kurumu adlandırılıyor ve onun yerine Prokuratura faaliyet gösteriyordu. Daha SSCB dağılmadan önce, ilk Ombudsman 1988'de Polonya'da kuruldu. SSCB'nin dağılması ve üçüncü demokrasi dalgası ile eski-

SSCB mekanında kurulan yeni bağımsız devletlerde ombudsman kurumları yaratılmaya başlandı. Bu dönemi 4 yere bölebiliriz (Vangansuren: 2005: 12):

1. Diğer komünist bloku ülkelerine örnek olacak temel ombudsman kurumlar: Polonya (1988), Estonya (1992), Slovenya (1994), Litvanya (1994) ve Macaristan (1995)

2. Gelişmekte olan ve pozitif imaj yaratmaya çalışan ombudsman kurumları: Hırvatistan (1993), Bosna ve Hersek (1995), Letonya (1996), Rumıny (1997), Makedonya (1997), Özbekistan (1997), Rusya (1998), Ukrayna (1998) ve Arnavutluk (1999).

3. Yeni kurulan genç ombudsman kurumları: Kosovo (2000), Gürcistan (2001), Slovakya (2002), Azerbaycan (2002), Ermenistan (2004), vd.

İlk gruba ait olan ülkelerin ombudsman sistemi diğerlerinin “lideri” olarak kabul edilmektedir. Bu sadece onların daha uzun süre var olmaları ile ilgili olmayıp, aynı zamanda onların insanların vatandaş ve siyasi haklarının korunması açısından başarılı faaliyetlerinin olması ile ilgilidir. İkinci grup ülkelerde ombudsmanın faaliyeti daha zordur ve bunu zorlaştıran ülkenin ekonomik, siyasi ve insan hakları sistemindeki sorunlardır. Bu grupta olan Bosna ve Hersek’in ombudsman sistemi ise tamamen özel karaktere sahiptir. Ülkenin egemenliğine bağlı olarak, 1995 Dayton Anlaşmasının ardından Ombudsman ve İnsan Hakları Odasını bünyesinde bulunduran İnsan Hakları Komisyonu kurulmuştur. Ombudsman, taraflarla anlaşma yaptıktan sonra AGİT Başkanı tarafından, Bosna ve Hersek vatandaşı olmayan kişiler arasından seçilerek atanmaktadır (Vangansuren, 2005: 13-14).

En son kurulmuş ombudsman kurumlarına örnek olarak, Sırbistan’da Vatandaşların Koruyucusu adıyla ombudsman kurumu 2005’de, Kosovo’da 2009’da, Türkiye’de 2012’de kurulmuştur. İtalya’da 2011’de kabul edilen kararla Çocuk ve Gençler İçin Ombudsman kurumu yaratılmıştır. ABD’de ise ulusal düzeyde ombudsman kurumu yoktur. Buna rağmen ABD’nin bazı federe ve yerel düzeylerinde, örneğin, Alaska, Hawaii, Iowa, Nebraska, Jawstown, New York ve Missoiri gibi eyaletlerinde ombudsman faaliyet göstermektedir (Doğan, 2014: 88). Almanya ve Lüksemburg’da tam anlamıyla ombudsman yoktur. Almanya’da ombudsman kurumuna benzer Parlamento Şikayet Komisyonu, bunun yanı sıra bir sıra sektörel ombudsmanlar,

örneğin Parlamento Askeri Ombudsmanı, Kamu Taşımacılığı Ombudsmanı vardır. Yunanistan ve İtalya'da ulusal düzeyde bir ombudsman kurumu daha kurulmamıştır ve yukarıda belirtildiği gibi, sadece sektörel alanlarda ve yerel (eyalet) düzeylerde çalışan ombudsmanlar vardır (Tortop, 1998: 5).

Ombudsmanlık kurumunun özellikleri, yetki ve görevleri, hizmet alanının genişliği farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulandığı gibi, farklı ombudsman türleri de ortaya çıkmıştır. Bunlara örnek olarak hazırda dünya genelinde uygulanan Parlamento Ombudsmanı, İnsan Hakları Ombudsmanı, Yerel Yönetim Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Vergi Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Banka ve Sigorta Ombudsmanı, Askeri Ombudsman ve Avrupa Ombudsmanı belirlenebilir. İlk İnsan Hakları Ombudsmanı 1975'de Portekiz'de kurulmuş, 1980'lerde Latin Amerika ülkelerinin otoriter rejimlerinin dağılmasıyla bu ülkelerin bir çoğuna yayılmıştır. SSCB dağılmasıyla kurulan yeni devletlerin bir çoğunda da İnsan Hakları Ombudsmanı faaliyettedir. Yerel Yönetim Ombudsmanı ilk kez İngiltere'de 1974'de faaliyete başlamıştır. Genel olarak Parlamento Ombudsmanları ile aynı görevi taşıyarak, sadece yerel düzeyde faaliyet göstermektedirler. ABD'de ulusal düzeyde ombudsman olmadığı için yalnız Yerel Yönetim Ombudsmanları vardır. Sağlık Ombudsmanı da ilk kez İngiltere'de 1973'de hasta haklarını korumak için kurulmuş, daha sonra Galler ve İskoçya'da faaliyete geçmiştir. Vergi Ombudsmanı gelişen dünya ile birlikte vergi kanunlarında yaşanan değişikliklerden ziyan gören insanları haklarını korumak için bir sıra devletlerde, örneğin, İngiltere ve İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinde faaliyet göstermektedir. Askeri Ombudsman ilk kez 1952'de Norveç'te kurulmuş ve günümüzde bazı ülkelerde, örneğin İsrail, Avustralya, Norveç, Namibiya, vd. ülkelerde faaliyet göstererek, askeri hiyerarşi içerisinde meydana gelecek sorunlar ve şikayetlerle ilgili inceleme yapmaktadır. Birçok ülkelerde ise askeri ve silahlı kuvvetlerle ilişkin konular ombudsmanın denetimi dışında tutulmaktadır, örneğin Türkiye. Maastricht Anlaşması ile 1992 yılında kurulan Avrupa Ombudsmanı ise, tüm AB vatandaşlarına hizmet ederek AB organları ile ilgili şikayetleri inceler (Kocabaş, 2015: 49-54).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE OMBUDSMAN

2.1 Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Yönetimi sürecinin temel ve evrensel şekli örgütlenmedir. İster kamusal, ister özel örgütlenmenin temelini otorite, kişilerarası ilişkilerin temelini oluşturacak herhangi bir yapı ve iş bölümü oluşturmaktadır. Kamu hizmetleri geniş yönetsel çevreye sahip büyük bir örgütlenme gerektirir. Kamu yönetimi eylem ve işlemleri başlıca olarak iki düzeyde – ulusal ve yerel yönetim düzeylerinde ele alınır. Vatandaşların günlük yaşamları ile ilgili eylem ve işlemler yerel yönetim tarafından, onları tüm şekilde ilgilendiren işler ise daha çok ulusal, yani merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Anayasal demokrasilerde yönetim üç temel kurum arasında bölünür. Siyasal güç Başkan veya Başbakan ve bakanlar kurulu tarafından, yasama yetkisi ulusal meclisler, parlamentolar tarafından, yargı yetkisi ise yargı organı adı verilen mahkemeler tarafından kullanılır (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 99-104).

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından sonra kamu yönetimi, genel olarak sağlam bir merkezilik prensibine göre örgütlenmiştir. Kamu görevleri merkezi kamu örgütleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bazı kamusal hizmetler ise yerinden yönetim kuruluşları aracılığıyla sürdürülmektedir. Bu kuruluşlar arasında yapısal ve taşıdıkları vazifeler açısından farklılıklar mevcuttur. Zira, 1982 Anayasasının 123. maddesinde de belirtildiği gibi, onlar bir bütünün parçalarıdır (Çalış, 2012: 15).

Türk kamu yönetiminin bugünkü görünümü, anayasal ilke ve esaslara bağlı olarak şu şekilde belirtilebilir:

- Türk kamu yönetimi, kuruluş, örgütlenme, görev ve yetki esaslarının belirlenmesi konusunda kanunculuk kapsamında belirli yetkilere dayanmakta ve kanun gereği hareket etmek zorunluluğu taşımaktadır.

- Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasına göre, “İdare, kuruluş, yetki ve görevleri ile birlikte bir bütün oluşturmakta ve kanunla düzenlenmektedir”. Böylece, kamu yönetiminin tüm kurum ve örgütleri bir bütün oluşturmakta ve bu bütünlüğü sağlayan iki araca sahip olmaktadır: birincisi, aynı kurum içerisindeki hiyerarşi, ikincisi farklı kurumlar arasında geçerli bir idari vesayet veya denetim ilkesidir.

- Hiyerarşi, tek bir kurum içerisinde var olan astlık-üstlük ilişkisi olarak, üst kurumun ast kurum üzerinde atama, talimat, disiplin cezası, denetim, ve görev yerini değiştirme gibi yetkilere sahip olması demektir.
- İdari vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, hizmet bütünlüğünün sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların düzgün biçimde karşılanması amacı kapsamında, sahip olduğu yetkidir.
- Türk kamu yönetiminin sahip olduğu özelliği, bazı kurumların tüzel kişiliğe sahip olması, diğerlerinin ise olmamasıdır. Örneğin, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar, il ve ilçe yönetimleri devlet tüzelkişiliği altında bulunup kendilerine has tüzel kişilikleri yoktur. Mahalli idarelerin, üniversite ve kamu yönetiminin diğer mesleki ve bağımsız idari kurumlarının ise, örneğin, Bankacılık Düzenleme ve Denetim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve diğer bu gibi kuruluşların ise kendilerine has bir tüzel kişiliği vardır.
- Türk kamu yönetimi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim gibi iki esasa düzenlenmektedir. Merkezden yönetim, kamu hizmet ve faaliyetleriyle ilgili karar verme ve uygulama faaliyetlerinin bir merkezde toplanması ve yürütülmesidir. Yerinden yönetim ise, bazı faaliyetin yerel nitelikli kurumlarca yürütülmesidir.
- Türk kamu yönetiminde her türlü eylem ve işlemler yargısal düzeyde denetlene ve incelenebilir.
- Her bir Türk vatandaşı kamu görevlisi olabilir. 657 sayılı Devlet Memurlar Kanuna göre, kamu görevlileri, memur, işçi ve sözleşmeli personel olarak üç gruba ayrılmaktadır.
- Yetki genişliği, merkezi idare tarafından taşra yöneticilerine tanınan, belli konularla ilgili merkeze sormadan, merkez adına karar alma ve bu kararları uygulama yetkisidir (Eryılmaz, 2012: 127).

İdare hukuku doktrinine göre, genel idare, veya “merkezi kuruluşlar”ın genellikle devlet tüzelkişiliği içinde yer alan sahip örgütlerden oluştuğu, devlet tüzelkişiliğinden ayrı, özerk kamu tüzel kişiliğine sahip örgütlerin ise, “yerinden yönetim kuruluşları” olarak sınıflandırıldığı bilinmektedir (Ulusoy, 2013: 3).

2.1.1 Merkezi yönetim

Her devletin yapısal kuruluşunun ana çerçevesi onun Anayasası ile oluşturulmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Anayasası 1924, ikinci Anayasası 1961 tarihinde kabul edilmiştir. Şimdiki Türk Anayasası 1982'de kabul edilmiş, 7 kısım içerisinde 177 madde, ve 16 geçici maddeden oluşmaktadır. Anayasanın Birinci Kısım'ında Türkiye'nin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu, yasama yetkisinin Türk ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisi, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanıya, yargı yetkisinin ise Türk ulusu adına bağımsız faaliyet gösteren mahkemelere verildiği bildirilmektedir. Anayasanın İkinci Kısım'ı temel insan ve vatandaş hakları ve görevlerine ayrılmış, Üçüncü Kısım'da ise Türkiye Cumhuriyetinin temel organlarına yer verilmiştir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 105-106). Günümüze kadar 21 kez değişikliğe uğrayan TC Anayasasına ilk değişiklik 23 Temmuz 1995 tarihinde 4121 sayılı Kanunla yapılmıştır. En son değişiklik ise 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı kanunla yapılmış, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması sonucu bu değişiklikler kabul edilmiş ve buna ilişkin 27 Nisan 2017 tarihli ve 663 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı aynı tarihli 30050 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

Anayasanın “Merkezi İdare” adı taşıyan hukuki bir varlıktan bahseden 126. maddesi, aynı zamanda “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin ...” ifadesi ile 128. maddesi devleti bir kamu tüzelkişisi olarak nitelendirmektedir. Devlet tüzelkişiliği içerisinde “başkent teşkilatı” ve “taşra teşkilatları” yer almaktadır. Başkent teşkilatı, merkezi yönetim kapsamındaki tüm yönetim kurumlarının ve bunların faaliyetinin organize edildiği, yönlendirildiği ve genel olarak yönetildiği merkez noktayı ifade etmektedir. Nitekim, istisnai durumlarda, gerektiği ölçüde ve yürütülen hizmetin özelliği gereği, bazı başkent teşkilatlarının Ankara dışında, başka bir mekandan organize edilmesine ve yönetilmesine de engel yoktur. Örnek olarak, Sahil Güvenlik Komutanlığı, veya Deniz Kuvvetleri Komutanlığı gibi kurumların merkezinin Ankara'da bulunması anlamsız olduğu için burda bulunmamaktadır. Başkent veya merkezi yönetim teşkilatları Cumhurbaşkanlığı, bakanlıkların merkez teşkilatları ve başkentte bulunan yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır (Ulusoy, 2013: 10).

Merkezden yönetim zamanı ülkede görülen hizmetlerin ve uygulanan politikaların tek bir merkezden karar alınmasıyla ve merkeze bağlı kurumlar tarafından bizzat gerçekleştirilmesiyle yönetim gerçekleştirilir. Bu zaman merkezden yönetim, hiyerarşi bağıyla birbirine bağlanan kurumların birlikte hareketiyle çalıştığı ve gerek yer bakımından gerekse kişiler bakımından bütün kararların tek elden alındığı bir yönetim şekli olarak ifade edilebilir. Merkezi yönetim başkentte bulunan “Başkent Teşkilat” ve başkent dışında bulunan “Taşra Teşkilatı” birimleri arasında iletişim aracılığıyla gerçekleştirilir (Çalış, 2012: 20-21).

Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğün sağlanması için belirli hizmetlerin ve bu hizmetlere ilişkin eylem ve işlemlerin merkezi hükümet ve merkezi hükümetin hiyerarşik yapısı içerisindeki örgütlerce yürütülmesidir. Türk kamu yönetimi sistemi üniter, yani tekçi devlet sistemine dayanmakta, yasama, yürütme ve yargı yetkileri merkezi devlette toplanmış durumda olmaktadır (Çetin, 2010: 24).

TC Anayasası'nı da yapılan 2017 yılı değişikliklerine göre Cumhurbaşkanı 40 yaşını doldurmuş, yüksek öğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olan Türk vatandaşları arasından doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıldır ve en fazla 2 defa seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az %5'ini almış olan siyasi partiler ile en az 100 bin seçmen aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin TBMM üyeliği sona erer. Genel oyla yapılacak seçimde geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı olarak belirlenir. İlk oylama zamanı bu salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya ilk oylamadan en çok oyu almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir.

Anayasa'nın 104. maddesine getirilen değişiklikler gereği Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri aşağıdakilerdir:

- Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.
- Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder;

- Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.
- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar.
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.
- Kanunları yayımlar.
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.
- Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.
- Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir.
- Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.
- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.
- Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.
- Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı

kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

- Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.
- Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.
- Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

TC Anayasasının 106. maddesi gereği Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısını göreve atayabilir. Cumhurbaşkanı makamı herhangi nedenle boşalması halinde 45 gün içerisinde yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar onun görevlerini Cumhurbaşkanı yardımcısı yerine getirir.

Anayasanın 107. Maddesi Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği adlanmaktadır. Fakat bu madde 2017 yılında yapılan değişikliklerle Anayasadan çıkarılmıştır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

Anayasanın 108. maddesiyle düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına bağlı şekilde, idarenin hukuka uygun faaliyetinin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi amacıyla, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliği taşıyan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerde vakıflarda her cür inceleme, araştırma ve denetleme yapmakta görevlidir. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. DDK Başkanı ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve kurumun işleyişi Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenir.

Bakanlar Kurulu hakkındaki 109-115-ci maddeler 2017 değişiklikleri gereği Anayasadan çıkarılmıştır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

Anayasanın 117. maddesine göre Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur. Genelkurmay Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından atanır, Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaş zamanı Başkomutanlık görevini Cumhurbaşkanı namına yerine getirir.

Hükümete veya bakanlıklara yardımcı olmak amacıyla oluşturulan ve merkeze bağımlı kuruluşlar olarak Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay ve Sayıştay belirtilebilir.

Anayasanın 118. maddesine yapılan 2017 yılı değişikliğine göre Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından kurulur. Milli Güvenlik Kurulu; Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir. Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir.

Anayasanın 155. maddesi Danıştay'ın, 160. maddesi ise Sayıştay'ın faaliyetini düzenlemektedir. Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Sayıştay ise, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TVMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlara verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakta görevlidir. Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluk halinde Danıştay kararları esas alınır.

TC Anayasasının 126. Maddesine göre, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi duruma, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

Bakanlıkların taşra örgütleri, il valisi ile ilçe kaymakamına bağlı il ve ilçe kuruluşları, doğrudan merkeze bağlı olan taşra kuruluşlarıdır. Bu taşra kuruluşlar belirli

bakanlıkların hizmet ve görev alanı dahilinde çalışan, genel bütçe içerisinde ayrı bütçeli, katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır. İl yönetiminin başında duran vali, il sınırların içerisinde merkeze bağımlı şekilde faaliyet göstererek, yasaları ve hükümet emirlerini uygular, genel emirler çıkararak ilde kamu düzenini ve güvenliği sağlar ve bu aşamla tüm kolluk güçlerinden ve olağanüstü durumlar zamanı ise askeri birliklerden yararlanabilir. İl sınırları içerisinde bulunan askeri kuruluşlar, adalet kuruluşları ve yerel yönetim kuruluşları valinin yönetimi dışında kalır. Nitekim, vali tüm bu kuruluşlarla karşılıklı ilişkidir ve yerel yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet denetimi hakkına sahiptir. İlçe yönetiminin başında ise kaymakamlar durmaktadır. Kaymakam, valinin gözetim ve denetimi altında çalışarak ilçe içerisinde bulunan yönetim kuruluşlarını denetler ve genel yasaları ve emirleri uygular (Çakır, 1985: 18-20).

23 Nisan 1981 tarihli 2451 sayılı Bakanlar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'a göre vali unvanı taşıyan göreve Bakanlar Kurulu kararı ile atama yapılmıyordu. Fakat 27 Ekim 2018'den itibaren valiler Cumhurbaşkanı kararı ile, yani 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2, 3 ve 6. maddeleri gereği atanmaya başlamışlar. 30474 sayılı bu kararname 10 Temmuz 2018'de kabul edilmiştir. "Üst kademe kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usullerine dair" Cumhurbaşkanı Kararnamesi adlanan bu belgeye göre belirlenen cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Valiler 1 sayılı cetvelde yer almaktalar. (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, 14.12.2018).

2.1.2 Yerinden yönetim

Çok küçük ülkeler istisna, kamu hizmetlerinin tamamının merkezden yönetilmesi kolay değildir. Bu nedenle yerel yönetim kuruluşlarına gereksinim vardır. Yerel yönetimler, bir taraftan yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, temizlik, ulaşım, kanalizasyon, çöp toplama gibi hizmetler sunmakta, diğer taraftan ise, ülke ve toplumsal açıdan kalkınmada büyük öneme sahip olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi bir çok önemli görevleri gerçekleştirmektedirler. Hızlı kentleşme, nüfusun artması, teknolojik gelişme ile ortaya çıkan yeni talepler, aynı zamanda dünya

genelinde yerel yönetimlerin halka en yakın yakın yönetim birimi olarak giderek yaygınlaşması, bu kurumların önemini her geçen gün arttırmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260).

TC Anayasasının 127. maddesi yerinden yönetim hakkında hükümleri içermektedir. Bu maddeye göre, mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Siyasal bir kavram olan yerinden yönetim, bir hizmetin yürütüldüğü veya eylemin gerçekleştirildiği yerden yönetimin yapılmasını anlatarak, aynı zamanda merkezi yönetimin dezavantajlarını gidermekte ve onu tamamlayıcı bir yönetim biçimi olmaktadır. Başka sözle, yerinden yönetim dedikte, kamu hizmetleri idaresinin, merkezden ifaresinden ayrı, özerk bir kamu hukuk tüzelkişilerine verilmesi kastedilmektedir. Yerinden yönetimin iki farklı şekli vardır: idari ve siyasi. İdari yerinden yönetim, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı olmaksızın örgütlenen kamu tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar tarafından mahalli nitelikli kamu hizmetlerinin yönetilmesidir. İdari yerinden yönetim kendisi iki yere bölünmektedir: hizmet yerinden yönetim ve yerel yerinden yönetim. Hizmet yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin merkezin dışında özerk, hukuksal, mali, yönetsel vd. statüye sahip, örgütlere bırakılmasıdır. Yerel yerinden yönetim veya yerel idareler ise, yerinden yönetim kapsamında kurulan ve yerel halkın gereksinimlerini karşılamak için topluma kamu hizmetleri sunan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca idare edilen, toplumsal, siyasi ve idari bir kurum niteliği taşımaktadır. Mahalli veya yerel idareler halkın iştiraki ve kontrolü ile kendilerine verilmiş görevleri yaparlar. Bu bakımdan bakıldığında, yerel yönetimler demokrasinin başlangıcı veya okulu niteliği taşırlar. Yerel yönetim kuruluş varlığının ekonomik nedeni ise, hizmet arzı açısından, merkezi yönetimle kıyasla, daha doğru karar alabilme, bölgenin coğrafi konumunun etkisiyle bölgeye yönelik hizmet öncelikleri çeşidinin ve niceliğinin belirlenmesi gibi kapasitelere sahip olmasıdır. Yerel yönetim kuruluşlarının halkın iştirakini teşvik etme çalışmaları, hizmette halka yakın olma ilkesi ile de bağlantılıdır (Çalış, 2012: 23-27).

Yerel yönetim kurumları yerinden yönetim kurumları isimli daha geniş bir örgütlenmenin parçası sayılabilir. Yerinden yönetim aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir:

- Yerel yönetim kuruluşları.
- Hizmet yerinden yönetim kuruluşları veya hizmetsel kuruluşlar (örneğin, TRT, İDT veya KİK'ler gibi Kamu İktisadi Teşebbüsler ve üniversiteler),
- Kamu kurumu niteliği taşıyan Meslek Kuruluşları (örneğin, Ticaret ve Sanayi Odaları, ticari borsalar, bunların birlikleri, Mimar ve Mühendis odaları, vd.) (Çakır, 1985: 21-29).

Yerinden yönetim kurumları olan yerel yönetimler, yerel halkın gereksinimlerini karşılama amacı ile tesis edilen ve karar organları seçim yoluyla işbaşına gelen kamu örgütleridir. Bu kurumlar finansal ve yönetsel açıdan özerkliğe sahip olmakta, kendi yatırım programları, bütçeleri ve personellerini belirlemekteler. Türkiye'de yerel yönetim üç kademededen ibarettir. İlk kademedede bölgesel yönetim birimi olarak il özel idaresi, ikinci kademedede kentsel yerel yönetim birimi olarak belediyye, üçüncü kademedede ise köyler yer almaktadır. Aynı coğrafi bölgede yer alan ve faaliyette bulunan birimlerin koordinasyonu, merkezi yönetimin taşra örgütleri tarafından yapılmaktadır (Güler, 2006: 269). Yerel yönetim kuruluşlarının genel özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Yerel yönetim kuruluşları yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlar olup tüzel kişiliğe sahiptir.
- Yerel yönetim kuruluşlarının yönetim organları seçimle işbaşına gelmekte, görevleri yasayla belirtilmekte ve bu organların denetimi yargı organları tarafından gerçekleştirilmektedir.
- Genel yönetimin yerel yönetim üzerinde vesayet yetkisi vardır ve bu, yönetim bütünlüğünün sağlanması ve toplum yararının korunması amacıyla gerçekleştirilmektedir.
- Büyük yerleşim merkezleri için yasa gereği özel yönetim biçimleri, örneğin belediyeler getirilebilir (Çakır, 1985: 21).

Türkiye'de ilk belediye, Kırım Savaşı'nın ardından, 1855'te İstanbul'da kurulmuştur. Bu kurumun yönetimi hükümetçe tayin edilen bir Şehremini ve 12 kişilik bir şehir meclisi tarafından gerçekleştirilmekteydi. Şehir Meclisi üyeleri şehirde ikamet eden

her sınıftan halktan güvenilir insanların arasından seçilmekle tayin ediliyor ve üyelerin üçte ikisi her yıl yenileniyordu. 1855`de kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu, 1857`de hazırladığı bir nizanname (tüzük) ile İstanbul`u 14 belediye dairesine bölmeyi kararlaştırmış, fakat sadece Galata ve Beyoğlu semtlerinde belediye daireleri kurulabilmişti. Bu dairenin görevleri şöyle özetlenebilir: kaldırım, sokak, su ve hava gazı gibi alanlarda yerel halka hizmet etmek, inşaat ve tadilat işlemlerini gerçekleştirmek, tartı ve ölçü aletlerini denetlemek, gıda ürünlerinin fiyatlarını belirlemek, kahvehane, tiyatro, otel ve diğer halka açık alanları kontrol etmek. Osmanlı tarihi boyu birkaç kez mahalli idarelere yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi”, 1871 tarihli “İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi”, vd. 1876 tarihli “Kanuni Esası”nda belediye idarelerine yer verilmiş, belediye işlerinin seçilmiş meclisler yardımıyla yürütüleceği ifade edilmiştir. 1877 tarihli “Vilayet Belediye Kanunu” ile her il ve beldelerde belediyelerin oluşturulması kararlaştırılmış, 1913 tarihinde ise, il özel idareleriyle ilgili düzenleme yasallaştırılmıştır (Çalış, 2012: 28-29).

Türkiye Cumhuriyeti ilan edildikten sonra 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. 1961 Anayasasıyla bir daha güvence altına alınan, il, belediye ve köy halkının ortak ihtiyaçlarını karşılayan mahalli idareler hakkında 1963 tarihinde daha bir kanun kabul edilmiştir. Böylece, belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi, seçimine vali veya cumhurbaşkanı tarafından izin mecburiyetinin kaldırılması ve kontrolünün yargı aracılığıyla yapılması ile ilgili yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1980`lerde yerel yönetim kuruluşlarının hukuki ve mali sorunlarının arttığı, belediye gelirleri ile görevleri arasında farklılıkların büyüdüğü bir dönem olarak nitelendirilebilir. Mali sorunların ortadan kaldırılması amacıyla, bir sıra ciddi hamleler yapılmış, 1984 tarihinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ile ilgili kanun kabul edilmiş, 1987 tarihinde ise 3360 sayılı kanun ile ilgili İl Özel İdaresi Kanununda değişiklik yapılmıştır. (Çalış, 2012: 30-32). 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu gereği nüfus sayısı talebi yükseltilmiş ve nüfusu 5000 kişi ve bunun üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediyelerin kurulma hakkı tanınmıştır (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014: 7-8).

2.2 Türkiye'de Uygulanan Denetim Türleri

2.2.1 Yargısal denetim

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 125. maddesine göre, mevcut olan yönetim kuruluşlarının her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Burada Yüksek Askeri Şuranın bazı karar ve işlemleri istisnai durum yaratmaktadır. Yine aynı maddeye göre, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararın kendisi tarafından karşılanması yükümlüdür. Genel literatürde bu kural “hazine teorisi” olarak adlandırılmaktadır. Yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin yargı organları tarafından denetimi, hukuka bağlı devletin temel güvencesini oluşturmaktadır. Hukuk devletinde kişilerin sadece bir birine karşı değil, aynı zamanda idarenin kanunsuz ve keyfi faaliyetlerine karşı da korunması gerekmekte ve bu nedenle yönetim kuruluşlarının faaliyetinin yargısal denetime tabi tutulması önem taşımaktadır. Yönetimin yargısal denetiminin gerçekleştirilmesinde dünya genelinde ve Türkiye’de de uygulanan iki temel sistem vardır: adli yargı ve idari yargı (Bozoğlu, 2008: 8-10).

Aynı maddeye göre yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Aynı zamanda, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez. İdari işlemlerin telafisi güç veya imkansız sonuç ve zararlar doğurması halinde veya bu işlemlerin açık şekilde hukuka aykırı olması nedeniyle gerekçe gösterilerek yürütme durdurulabilir. Olağanüstü hallerde, seferberlik veya savaş durumlarında, ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı sınırlandırılabilir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

TC Anayasasının 105. maddesine getirilmiş değişikliğe göre Cumhurbaşkanı bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclisin bir ay içerisinde gerçekleştirdiği görüşmelerden sonra üye tamsayısının 3/5 gizli oyuyla soruşturma açılması kararı verilebilir. 15 kişilik soruşturma komisyonu tarafından verilen rapor 2 ay içerisinde Meclis Başkanlığına sunulur. Başkanlığa rapor verilmesi tarihinden 10 gün içerisinde dağıtılır ve 10 gün içinde Genel Kurulda görüşülür. TBMM üye

tamsayısının 2/3 gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alınır ve 3 ay içerisinde yargılama tamamlanır. Hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz. Yüce Divan tarafından seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanının ise görevi sona erer. Görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra bu madde hükmü uygulanır. Böylece Cumhurbaşkanına karşı bile yargı yolu açık olduğu söylenebilir.

TC Anayasasının 106. maddesi gereği Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar haklarında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiası kaldırıldığı halde Cumhurbaşkanının suç işlediği halde uygulanan yöntemler kullanılır. Bu suç görevle ilgili değilse yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanılabilir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

Hukuk ve ceza davaları ile ilgili adli yargı ve kamu hukuku ile ilgili uyuşmazlıkları çözen idari yargı mahkemeleri Türk hukuk sisteminin bir parçası olmaktadır. Türk idare hukukuna göre idari yargı sistemi hemde idari rejim olarak adlandırılmakta ve 1961 Anayasası ile, kuruluş açısından “Danıştay tipi örgütlenme” biçiminde, görev yönünden ise “geniş görevli idari yargı sistemi” olarak örgütlenmektedir (Doğan, 2014: 53-54).

İdari yargıda denetim üç şekilde yapılmaktadır: maddi denetim, nitelik denetimi, uygunluk denetimi. Maddi denetim ile idarenin dayandığı olayların gerçekten meydana gelip gelmediği tespit edilmekte, nitelik denetimi ile meydana gelen olay ile idare tarafından alınan kararlar arasında değerlendirme hatasının olup olmadığı belirlenmekte, uygunluk denetiminde ise alınan kararların olayla bağdaşp bağdaşmadığı saptanmaktadır. Hukuk devletin gerçek anlamda işliyor olabilmesi için sadece yürütme yönetim kuruluşlarının değil, aynı zamanda yasama işlemlerinin de Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi, yani Anayasal yargı denetiminin yapılması da gereklidir (Akkoca, 2013: 25-26).

Türkiye’de idari yargı sistemi 1982 tarihli ve 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu” gereği düzenlenmiştir. Kanunun 1. maddesine göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görevleri alanına giren uyuşmazlıklar, bu Kanunda gösterilen usullere tabi tutularak çözülmektedir. Kanunun 2. maddesine göre, idari işlem ve eylemler ile ilişkili dava türleri şunlardır:

- İdari işlem ve eylemlerin yetki, şekil, neden, konu ve amaçları açısından hukuka aykırı olmasından dolayı menfaatleri ihlal edilen kişilerce açılan iptal davaları,
- İdari eylem ve işlemler nedeniyle kişisel hakları doğrudan muhteel olan kişilerce açılan tam yargı davaları,
- Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden ortaya çıkan uyuşmazlıklar istisna, kamu hizmetlerinden herhangi birinin yürütülmesi zamanı anlaşma tarafları arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar (İdari Yargılama Usulü Kanunu, 1982).

İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olmanın yanı sıra, yerindelik denetimi yapmazlar. Yani idari yargı denetimi yapan mahkemeler, yürütme görevinin kanunlara uygun şekilde yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarenin takdir yetkisini kaldırarak nitelikte herhangi bir yargı kararı veremezler. Hukuka uygunluk denetimi ile sınırlılık ilkesi Anayasanın 125. maddesinde de belirtilmektedir. Nitekim, hakimin idari işlem ve eylemler üzerinde denetim hakkı, yönetimin içerisinde amirin idari eylem ve işlemler üzerinde yaptığı denetimden farklıdır. Hakim, gerçekleştirilen eylem ve işlemlerin sadece hukuka uygunluğunu denetler ve gerekli gördüğü halde onları iptal eder ve böylece, hakimin, hiyerarşik amir durumuna gelmesi önlenir. Amir ise, kendiliğinde, eylem ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun yanı sıra yerindelik denetimini gerçekleştirerek, işlemi değiştirme, düzeltme, geri alma veya tamen kaldırma hakkına sahip olur (Akkoca, 2013: 29).

Diğer taraftan yönetimin yargısal denetimini gerçekleştiren kurumlardan biri de, Anayasa Mahkemesidir. Anayasa, diğer yasal düzenlemelere göre bir üst kademe oluşturmakta ve Anayasa'nın gerektiği biçimde korunabilmesi için devlet iktidarını kullanan farklı yönetim kuruluşlarının tüm faaliyet ve işlemlerinde anayasaya uygun hareket etmeleri gerekmekte ve dolayısıyla bu denetimi gerçekleştirecek mekanizmaların varlığı kendini göstermektedir. Anayasa yargısının amacı, herhangi bir ülkedeki hukuk devleti ilkesinin doğru bir şekilde gerçekleştirilmesi, kanunların Anayasaya uygunluğunun kontrol edilmesi, “Anayasal Devlet”in kurulmuş olduğu kanun ve ilkeler çerçevesinde yaşamını sürdürmesini sağlamaktır. Genel olarak yasama organının da anayasaya uygunluğunun sağlanması önem taşımaktadır. Nitekim yasal yönetim kurumları anayasaya aykırı bir yasa çıkarırsa, bu durumda

kamu yönetiminin hukuka uygun hareket etmesinde sorunlar yaşana bilir. 1961 ve 1982 TC Anayasalarında öngörölmüş olan Anayasa Mahkemesi, bu tür sorunların karşısını almak için kurulmuş bir yargı merciidir. Anayasa yargısı, kamu eylem ve işlemlerinin anayasaya uygunluğu veya başka sözle, anayasal düzenin korunması ile ilgilenmekte, yani kanunların ve TBMM İç Tüzüğü'nün anayasaya uygunluğunun denetlemektedir (Doğan, 2014: 48-50).

Tüm bu kurumsal yapılanma ve örgütlenmeye karşın, Türkiye`de yargı denetiminin yönetimin hukuka bağılılığını sağlamada yeterli olması sorgulanabilir. Toplumda zaman zaman yükselen “hukuka güvensizlik” sesleri, yalın gözlemle bakıldığında duyulabilir. Siyasi iktidarın veya iktidar dışı siyasi atmosferin yargı sistemi üzerindeki etkisi olduğı gerçeğı ile karşı karşıya gelebilinmektedir. Kendini hukuk devleti olarak gören pek çok ölkede, yargısal denetimin açmazları, nesnellikten sapmaları ulus-üstü yargı mekanizmalarında sorgulatılabilir. Nitekim, şüphesizdir ki, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması açısından yargısal denetimin karşı konulamayacak yararı ve değeri vardır (Temizel, 1997: 26-27).

2.2.2 Siyasal denetim

Demokratik bir rejimde halk adına egemenlik yetkisini kullanan kurumlar, anayasa gereğı, devlet idaresinin işleyişi ile ilgili sorunlarda “gözetici”, “denetleyici” bir rol üstlenmektedirler. Türkiyede anayasa gereğı belirlenmiş yöntem ve araçlarla parlamentonun hükümet üzerinde denetim hakkı, veya tersine hükümetin parlamento karşısında sorumluluğı vardır. Türk Anayasasının 74. maddesi ile, vatandaşların Meclis`e dilekçe ile başvurarak herhangi kamu işi ile ilgili yetkili kişilerden şikayet etme hakkı tanınmıştır. TBMM`e iletilen şikayet dilekçeleri Dilekçe Komisyonu tarafından görüşölerek belirli kararlara bağlanmaktadır. Dilekçe incelemesinden sonra alınan Meclis kararları ne kadar hükümeti bağlayıcı yükümlölüğe sahip olmasa da, genellikle bu kararlara uyulduğı görölmektedir. Bunun nedeni, Meclis kararlarına uyulmaması halinde TBMM`nin diğler denetim yollarını harekete geçirme yetkisine sahip olmasıdır. Kamu yönetimi ile bağılı yasama organının en önemli denetim aracı bütçe olsa da, Türkiye`de Cumhurbaşkanı ve TBMM arasında bütçe mücadelesi bulunmamakta, yine de bütçe, Cumhurbaşkanlığı için “zorlayıcı bir

sınav” olarak görülmektedir. Hükümet, mali yıl başından önce bütçe hazırlıkları yapmakta ve parlamentonun onayına sunmaktadır. Meclis Genel Kurulu tarafından yapılan görüşme ve tartışmalar sonrası bu bütçe yasası ya kabul edilir ya da reddedilir. Siyasal olarak bu reddetme bir güvensizlik oyu olarak kabinenin çekilmesine neden olur (Erdoğan, 2006: 17-18).

Parlamentonun hükümeti denetleme araçları farklı siyasal rejimlere göre değişmektedir. 1982 Türk Anayasasının 98. 99. ve 100. maddelerine göre (2017 değişikliklerine göre ise 99. ve 100. maddeler Anayasa metninden çıkarılmıştır), TBMM tarafından hükümete karşı uygulanan siyasal denetim araçları, yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması.

- Yazılı Soru, 1982 Anayasasının 98. maddesi ve TBMM İçtüzüğü'nün 96. maddesi ile tanımlanarak, en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

- Genel görüşme, TBMM Genel Kurulu tarafından devlet faaliyetlerini ve toplumu ilgilendiren herhangi bir konuda görüşme yapılmasıdır. Genel görüşme açılması için, Cumhurbaşkanlığı, siyasi parti grupları, veya en azı 20 milletvekilinin önerge vermesi gerekiyor ve genel görüşmenin açılıp açılmayacağına dair son karar TBMM Genel Kurulunca veriliyor. Genel görüşmenin sorudan farkı, meclis görüşmelerini ikili durumdan çıkararak çok taraflı bir duruma getirerek, sadece milletvekili ile ilgili bakan arasında bir diyalog niteliği taşıyan sorudan daha etkili bir denetim aracı olmaktadır.

- Meclis araştırması, TBMM tarafından herhangi konuyla ilgili bilgi edinmek için yapılan incelemedir. Meclis araştırmasının açılması için genel görüşme hükümleri, yani Cumhurbaşkanlığı , siyasi parti grupları, veya en azı 20 milletvekilinin Meclis Başkanlığına vereceği önerge talebi uygulanır ve Meclis araştırmasının açılıp açılmama kararı TBMM Genel Kurulu tarafından verilir. Meclis araştırmasını yürütecek komisyon TRT'den, KİT'lerden, banka ve diğer kuruluşlardan, kamu kurumu niteliği taşıyan meslek kuruluşlarından ve kamu yararı için çalışmakta olan derneklerden bilgi istemek ve bu kurumlarda inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Komisyonun inceleme sonucu yaptığı rapor genel görüşmede

sunulur lakin görüşme sonunda herhangi bir karar alınmaz ve Cumhurbaşkanlığı sorunlu bulunmaz.

- Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.

1982 Anayasasında siyasal denetim araçlarından birisi olarak belirtilen, herhangi bakanın düşürülmesi için gerçekleştirilen ve siyasal sorumluluğa yol açan genel bir görüşme olan Gensoru (Sürekli, 2016: 23), 2017 yılı değişikliklerine esasen Anayasadan çıkarılmıştır.

Siyasal denetim türlerin içerisinde yer alan daha bir denetim, Parlamento tarafından Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) bilanço ve sonuç hesaplarının uygunluğu ve yönetim kurallarına uyulmasının denetlenmesidir. 440 sayılı KİT hakkında kanun ve 468 sayılı paralel kanun gereği, Türkiye’de KİT denetimi TBMM’e verilmiştir. 1982 Anayasasının 165. maddesi gereği oluşturulan 35 kişilik KİT Komisyonu bu denetimi gerçekleştirmektedir (Avşar, 1999: 25-26).

2.2.3 İdari denetim

Yönetim yapısı içerisinde yer alan tüm kamu kurumlarının kendi içinde oluşturulmuş özel birimlerce iç denetim veya dış denetim birimleri tarafından gerçekleştirilen idari denetimin amacı, kurumun eylem ve işlemlerinin yerindelik ve hukukilik ölçütlerine uygunluğunun tam anlamıyla sağlanıp sağlanmadığının saptanmasıdır. Klasik anlamıyla, iç denetim zamanı idarenin yapısı esas alınarak üsttün alta doğru hiyerarşik şekilde denetim gerçekleştirilir. Dış denetim ise, yönetim zinciri dışındaki dış denetim kurumları tarafından gerçekleştirilen denetimi ifade ediyor (Erdoğan, 2006: 23-24).

Hiyerarşik veya idari teftiş şeklinde gerçekleştirilen iç denetim, uygun olarak her bakanlığın kendi bünyesinde bulunan alt kurumların üst amir veya görevli kurullar tarafından denetlenmesidir.

Türkiye’de yönetim kuruluşları merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütlenmiştir. Yerinden yönetim sisteminin gelişimi ile paralel olarak hem yerel düzeyde hem de hizmet düzeyinde merkezi yönetim kuruluşlarının yanında başka

kamu tüzel kişileri de ortaya çıkmıştır. Vesayet denetimi, ülkede bulunan kamu hizmet kuruluşlarının tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde denetlenmesini sağlamaktadır.

Türk hukukunda vesayet denetimi, Anayasanın 127. maddesi ile düzenlenmektedir. Bu maddeye göre, vesayet denetimi, merkezi idare tarafından mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülüp yürütülmediğini belirlemek, kamu görevlerinde birliği sağlamak, toplum yararını korumak ve mahalli ihtiyaçları karşılamak amacıyla, kanunla belirlenen esas ve usuller gereği yapılan bir denetimdir (Akıncı, 1999: 79, 87). Dış denetim, vesayet denetiminin yanısıra, devlette bulunan Danıştay, Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu gibi kuruluşlar tarafından da gerçekleştirilmektedir. Bunlar Türkiye’de özel denetim müesseseleri olarak bilinmektedir (Ünver, 2008: 8).

İdarenin denetimini gerçekleştiren diğer bir denetim türü ise kamuoyu denetimidir. Kamuoyu dedikte belli bir olgu, olay veya düşünce ile ilgilenen ve halkın tüm kesimlerini ifade eden “kamu” kelimesi ile çatışma sonucu oluşan fikir, kanaat anlamına gelen “oy” sözcüğünün birleşmesinden oluşan ve kamu sorunları ile ilgili kamu üyesi olan bireylerin kanaatlerinin toplamı kast edilmektedir. Başka bir ifade ile, kamuoyu ile ilgili halkı ilgilendiren herhangi konuda, kitle iletişim araçları, konuşmalar ile ifade edilen ve aynı zamanda yasama ve yürütme kurumlarına iletmeye ve benimsetilmeye çalışılan halkın düşüncelerinin toplamı olarak tanımlanma yapılabilir. Kamuoyu hem halk içerisinde bulunan çoğunluğun hem de daha etkin olan azınlığın fikirlerini yansıtabilir. Kamuoyu denetimi özellikle demokrasinin daha güçlü şekilde işlediği ülkeler için geçerli bir denetim türü olmakta, bu ülkelerde hükümet ve idarenin meşruluğu halk idaresi ile hayata geçirilmektedir. Yani halk kesimlerinin belli konularda belli zamanlarda ortaya koydukları düşünceleri hükümet ve idare için önem taşımakta, idarenin faaliyeti ve davranışları kamuoyuna esasen belirlenmektedir. Fakat kamuoyunun tepki ve baskılarına dayanmak çoğu zaman zor olmaktadır. Halk, idarenin haksız ve hukuka aykırı davranışları ve uygulamalarına karşı yargıya başvurabildiği kadar idarenin denetimine katkıda bulunuyor (Budak, 2000: 22). Türkiye’de kamuoyu denetiminin en önemli sorunu bireylerin toplumsal sorunlara karşı yeteri kadar ilgili olmamalarıdır. En son bu konuda önemli düzenlemeler getirilmiştir. Örneğin 5393 sayılı belediye

kanunun 55. maddesi ve 5302 sayılı il özel idaresi kanunun 38. maddesi gereği kurumların ve işletmelerin üzerinde gerçekleştirilen denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması öngörülüyor. Bu maddelere göre kurumlara halkın görüş ve düşüncelerinin öğrenilmesi için kamuoyu araştırması hayata geçirmesi yetkisi verilmiştir (Altun ve Kuluçoğlu, 2005: 26-32). Kamuoyu denetiminin bir türü olan baskı grupları, yani çeşitli dernekler, mesleki kurumlar, sendikalar, vd. kuruluşların farklı yöntemlerle idare üzerinde belli bir ölçüde etki yaratması ve kendi çıkarları doğrultusunda idare işlemlerini yönlendirmesidir. Baskı gruplarının temel özelliği idareni ve hükümeti kendi çıkarları doğrultusunda karar almaya ve belirli eylem ve işlemleri gerçekleştirmeye yönelik etkileme çalışmalarıdır (Budak, 2000: 25).

Ulusal ve uluslararası ekonomik dengelerin korunması amacıyla ulusal düzeyde mali piyasaların kontrolü yönünde yaklaşımlar sonuç itibariyle yeni denetim birimlerinin ve türlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu bağlamda kamu yönetiminin denetimde daha bir usul uluslararası kuruluşlarca yapılan denetimdir. Özellikle ulusal düzeyde yaşanan ekonomik krizlerin küreselleşmenin de etkisiyle ülke sınırlarını aşarak büyük etkiler doğurabilmesi, ulusal ekonomilerdeki düzensizliklerin ve dalgalanmaların uluslararası kuruluşlar tarafından denetimi ve uluslararası standartlara ulaşılması çabasını doğurmuştur (Çolak, 2006). Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanması ve denetiminde uluslararası kuruluşların etkin rolü vardır. Buna örnek olarak Dünya Bankasının Türkiye kamu yönetiminin denetimine etkisi gösterilebilir. 1979 Stand-by antlaşması ve Dünya Bankası ile imzalanan ve 1984'e kadar süren 5 farklı yapısal uyum kredisi ile kamu yönetiminin Türkiye'deki yeniden yapılanma süreci başlanmıştır. 1985'den sonra gündeme gelen Sektörel Uyarlama Kredileri ile eğitimden enerjiye kadar geniş bir sektörde düzenlemeler gündeme gelmiştir. 2000'li yıllarda Dünya Bankası verdiği krediler karşısında devlet reformunu düzenlemeye yönelmiş, kredilerin önemli bir kısmı merkezi yönetim, hukuk, kamu yönetimi ve adalet konularında yapılacak düzenlemelere ayrılmıştır (Kutum, 2007: 123).

Bunlardan başka idarenin denetiminde medyanın rolü hakkında da bahsedilebilir. Medyanın farklı tarihsel dönemlerde ve farklı toplumlarda üretim pratikleri çeşitli meyda-siyaset ilişkisinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Türkiye'de medyanın yönetimi denetlemesinden daha çok yöneticilerin veya yönetici adaylarının iktidara

gelmek ve daha sonra bu iktidarı sürdürebilmek adına iletişim kanallarını denetimlerinde tutması söz konusudur. Basının bir ticari işletme olarak siyasal iktidarın mali ve ekonomik baskılarına açık olduğu söylenebilir (Kaya, 2009: 71).

2.3 Türkiye`de Ombudsmanlık Kurumu

2.3.1 Türkiye`de ombudsmanlık kurumunun gelişimi

Türkiye`de ombudsmanlık kurumunun gelişim tarihi daha Osmanlı dönemine bağlanabilir. Bugünkü gibi Osmanlı`da da görev ve yetki açısından ombudsmana benzetilen birçok kurum olmuş ve bunlardan bazılarının hatta daha eski yüzyıllardan itibaren varolmuş İslam devletlerine ait olduğu kabul edilmektedir. Avrupa`da Ombudsman kurucusu olarak bilinen Charles bu kurumun oluşturulması konusunda Osmanlı İmparatorluğu`nda kaldığı sürede düşünmüş ve burda mevcut olan benzeri kuruluşlardan etkilenecek ombudsmanlık kurumunu yaratmıştır. Osmanlı İmparatorluğu devlet teşkilatının ombudsmanlığa benzer kuruluşları olarak şeyhülislamlık kurumu, kazaskerlik kurumu, Divan-ı Hümayun teşkilatı ve ahilik teşkilatı gösterilmektedir.

Şeyhülislamlık kurumunun, ilk kez II. Murat döneminde Bursa`da müftülük görevini yürüten Molla Fenari ile birlikte başladığı, merkez teşkilat içerisinde yer aldığı resmi bir makam olmuş ve şeyhülislam kelimesi, fetvasına itamet edilen, yetkili, bilgin ve müçtehit bir hukukçu anlamında kullanılmıştır. Fatih Kanunnamesine göre, şeyhülislam ilmiyyenin reisi, muallimi sultan olmakla, hatta padişahın da İslamiyetin kurallarına uygun olarak hareket etmesi ve kararlar alması yönünde önemli ve yetkili bir kişi olmaktadır. Şeyhülislamın tayini zamanı sadrazamların büyük yetki ve atama gücü vardır, ancak çoğu zaman padişahlar kendi istedikleri kimseleri bu göreve atamışlar. Şeyhülismların en önemli görevi fetva verilmesi olmuş ve bu fetvalar, halkın sorunlarının çözümüne yönelik olarak özel veya kanunların şerileştirilmesi ve padişahların egemenlik haklarının meşrulaştırılması gibi konuları kapsayan genel fetvalar olmuştur . Bunun yanısıra, onlar önemli diğer görevleri de yerine getirmiş, hükümdar vakıflarını ve diğer vakıfları denetmişler. II Beyazid döneminde ise, şeyhülismlar birde Beyazid Medresesi Müderrisliği, müderris ve kadıları atama görevlerini de üstlenmişler. Şeyhülislamın ombudsmana benzerliği ise, Osmanlı

İmparatorluğu'nun birçok kuruluşlarını, örneğin medrese, vakıf ve mahkemeleri denetleyebilme yetkisinin olmasıdır. Aynı zamanda, şeyhülislamın dini iktidarı temsil etmesi ile toplumda büyük itibarının bulunması özelliği de onu ombudsmana benzetebilir (Sürekli, 2016: 160-162).

Ombudsmanlığa benzetilen Osmanlı kurumlarından biri Kadılık kurumudur. Başkadı (Kazasker-Kadıasker) görevi, İslam Hukukunun hükümet kapsamında tüm görevliler tarafından, insanlararası ilişkiler ve özellikle de devletle ilişkilerde uygulanmasını sağlamaktır. Böylece Başkadı, insan haklarını adaletsizliğe karşı ve kamu görevlilerinin güçlerini kötüye kullanmalarına karşı görev sahibi kişi olarak atanıyordu (Akkoca, 2013: 55). Günümüzdeki adalet bakanı olarak da bitelendirilebilen kazaskerler, Divan-ı Hümayun'un daimi üyeleriydiler. I. Murat döneminde, 1362 yılında kazaskerlik en yüksek şeri ve hukuki makam olarak ihdas edilmiş ve ilk kazasker görevini Bursa Kadısı olan Kara Halil Efendi'ye vermiştir. Fatih Sultan Mehmet döneminde İmparatorluk topraklarının Rumeline genişlemesi nedeniyle kazaskerlik de Anadolu ve Rumeli Kazaskerliği olarak ikiye ayrılmış ve bundan sonra kazaskerler, sadr-ı Rumeli ve sadr-ı Anadolu gibi anılmaktaydılar. Kazaskerlik kurumu askerler arasındaki davalara bakarak ordu kadısı olarak görev ve yetkilere sahip idi. Genel olarak, 1 yıl süre için atanan kazaskerlerin görevi, ordudaki ihtilafları halletmek, seferlere katılarak davalara bakmak, kadıları, müderrisleri tayin etmek ve kendi bölgelerindeki ilmiye mensuplarının işlerine bakmak olmuştur. Kazaskerlik, bireylerin haklarını kötü yönetime karşı koruduğu için, İsveç kralı XII. Charles'in bu kurumdan etkilenecek ombudsmanı kurduğunu söyleyenler vardır. Bunun yanı sıra, kazaskerlik ve ombudsmanlık arasında bazı farklar da vardır. Kazaskerin görevi sadece bireysel hakların korunması ile bitmemekte ve diğer görevleri de bulunmaktadır. Ombudsmanın ise yegane görevi budur. Kazasker sadece İslam hukuku açısından sorunları çözmeye çalışır ve yerindelik denetimi yapmaz. Ombudsman ise yerindelik denetimi yapmaktadır (Sürekli, 2016: 163-164).

Divan'ı Hümayun, Osmanlı İmparatorluğu'nun padişahтан sonraki, merkez teşkilatının en üst karar organı olarak, siyasi, idari ve hukuki önem taşımakta idi. II. Mehmet döneminde, padişahın divana başkanlık etmesi usulü terk edilmiş, I. Süleyman döneminde ise, padişah Divan-ı Hümayun başkanlığından tamamen ayrılmıştır. Devletin her türlü siyasi kararları, yabancı devletlerle ilişkiler, elçi kabulü,

eyaletlerin ihtiyaç tedariki, savaş ilanı, barış anlaşması, güvenlik tedbirleri, mali konular, halkın şikayetleri ile ilgili kararlar burda alınır ve yürütülürdü. Şikayetlerle ilgili verilen kararlara, davacıların veya davalının itiraz etme hakkı yoktu. Vatandaşların idari işlemlerle ilgili şikayetleri ile ilgili çalışma yaptığı için bu kurumu omnudsmanlığın bazı fonksiyonlarını yerine getirdiğini söylemek mümkündür. Lakin divanın fonksiyonları görüldüğü gibi çok daha büyük ve geniş olmuştur. Çok geni topraklara yayılmış Osmanlı İmparatorluğu'nun tek bir divan tarafından yürütülmesi ve bunca vatandaş şikayetlerini dinleyebilmesi imkansız olduğundan, kadı yapılanması vatandaşların şikayetleri konusunda daha geniş faaliyet yürütmekteydi (Ünver, 2008: 13).

II. Mahmut'tan sonraki dönemde Osman İmparatorluğu Avrupa örneğinde bakanlıklar (nezaretler) kurmaya başlamış, bu kuruluşların temelinde duran "teftiş" birimlerinde görevlendirilen "müfettiş" ise Türk Kamu Yönetiminde denetleme hizmetlerinin bağımsız bir birim tarafından yürütülmeye başlandığı ilk kurum olmuştur. Milli Mücadele döneminde, 1921 Anayasası ile, genel teftiş görevi ve geniş yetkileri olan Bölge Müfettişliklerinin kurulması yönüne gidilmiş ise de, bu tür kuruluşlar Cumhuriyetten sonraki dönemde geliştirilmeye başlanmıştır (Bezirci ve Karasioğlu, 2011: 575).

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonraki dönemde, Türk hukuk sisteminde Kamu Denetçiliği Kurumu veya Ombudsman ile tamamen olmasa da, bazı denetim işlevi gibi belirli yönleriyle benzerlik gösteren birçok kurumlar bulunmuştur. Böyle kurumlar olarak Devlet Denetleme Kurulu (DDK), TBMM Dilekçe Komisyonu (DK), TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHİK) ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu (TİHK) değerlendirilebilir. Fakat bu alanda en önemli gelişme Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tesisi ile ilgilidir.

2.3.2 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile getirilen düzenlemeler

Ombudsman sisteminin geliştirilmesine ilişkin ilk önemli çalışma 1982 Anayasasının hazırlanma döneminde gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve

Hukuk Fakültelerinin ğretim yeleri tarafından birlikte hazırlanan “Gerekçeli Anayasa nerisi”nin 114/b maddesi “Kamu Denetçileri Kurulu” adlanıyordu. Bu kurulun, beş yıllık süre için, TBMM, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Danıştay, Sayıştay ve Türkiye Barolar Birliği tarafından uygun göreceği adaylar arasından seçilen 5 yenin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ile oluşacağı öneriliyordu. Milli Güvenlik Kurulu ise, akademisyenler tarafından hazırlanmış bu öneriyi kabul etmemiş, bunun yerine Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışacak Devlet Denetleme Kurulunun (DDK) kurulmasını uygun görmüştü (Saygın, 2008: 1049).

TEMİZ’in 1991’de yayımladığı “Kamu Yönetimi Araştırması” raporunda DDK’nın bir ombudsman olarak çalışmasını sağlayan yasal düzenleme önerilmiştir. Bundan sonra Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) gündemine Ombudsman kurumunun oluşturulması konusu girmiştir. 1996-2000 yılları aralığında DPT’nin hazırladığı kalkınma planına göre kamu hizmetlerinin geliştirilmesi amacı ile ombudsman kurumu kurulması önerilmiştir. Bunun akabindeki 8. “Beş yıllık Kalkınma Planı”nda da kamu denetimi kurumunun tesis edilmesi ngrlmş, buna gerekçe olarak ise kamu yönetimi-vatandaş ilişkisinde var olan uyuşmazlıkların etkin ve daha hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulması, hiç bir istisna olmadan tüm idari işlem ve eylemlerin kapsanması gösterilmiştir. Bundan sonra ombudsman konusu siyasi parti ve sivil toplum kuruluşlarının gündemine dahil olmş ve ciddi bir şekilde tartışılmaya başlamış, özellikle AB’ye üyelik kapsamında Türkiye’de Ombudsman kurumunun oluşturulmasının öneminden bahs edilmiştir. 2006’da TBMM tarafından “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” kabul edilmiş, fakat Cumhurbaşkanı bu kanuna veto koymuştur. Bundan sonra yeniden TBMM tarafından kabul edilen kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal etmiştir (Tataroğlu, 2017: 133).

2010 yılında halkoylamasına sunulan mini Anayasa Paketinde “ombudsmanlık” kurumuna yer verilmesi ile kamuoyuna açılmış, bu mini anayasa paketinin 74. Maddesinde herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı olduğu, TBMM bağımlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun idarenin işleyişile ilgili şikayetleri incelediği bildirilmiştir. Referenduma ıkarılan anayasal değişikler % 58 halkoylamasıyla kabul edilmiş ve Bakanlar Kurulu tam ye imzasıyla TBMM’ye Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı 2011 tarihinde

gönderilmiştir (Kaplan, vd. 2014: 84-85). Türkiye’de 2012 yılı bu alanda temel dönüş noktası olarak kabul edilebilir.

2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin sürekli şekilde işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizmasının oluşturulması, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile davranışlarının hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinin incelenmesi, araştırılması ve önerilerde bulunması üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) oluşturulmasıdır. Bu kanun Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelik, seçim, özlük hakları ve Kurum personelinin atanma şekillerine ilişkin hükümleri kapsamaktadır. Bu kanuna göre, KDK, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, ve merkezi Ankara’da bulunan, özel bütçeli bir kurumdur. KDK, yönetim kurumlarının işleyişi hakkında vatandaşların şikayetleri esasında, idarenin her bir eylem ve işlemleri, tutumu ve davranışlarını araştırmak, ve bu idareye konu ile ilgili önerilerde bulunmakla görevlidir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelik taşıyan faaliyetleri KDK’nın görev alanı dışarısında kalıyor. Kurum, Başdenetçi ve Genel Sekreterlikten oluşmakta ve Başdenetçi tarafından yönetilmektedir. Başdenetçinin görevleri, kuruma gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmenlik hazırlamak, yıllık rapor hazırlamak, gerek gördüğü konularda rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak, yokluğunda kendisine vekaleten denetçiyi belirlemek, birisi kadın ve çocuk hakları alanında çalışacak denetçiler arasında görev bölgüsü yapmak, kurumun Genel Sekreteri ve diğer personelinin atamak, kanunlara verilen diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir. Başdenetçi ve denetçilerin göreve atanma zamanı Türk vatandaşı olması; seçim yapılarken Başdenetçinin elli, denetçinin ise kırk yaşını doldurmuş olması; tercihen hukuk, iktisadi ve idari bilimler, siyasal bilgiler, iktisat ve işletme fakültelerinden birinde yurtiçi veya yurtdışı yüksek öğretim mezunu olması; kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası veya sivil toplum kuruluşlarında veya kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarında veya özel sektörde toplamda en az 10 yıl çalışmış olması; kamu haklarından yasaklı olmaması; herhangi siyasi parti üyesi olmaması gibi önkoşullar aranmaktadır. Başdenetçi ve diğer denetçiler faaliyetleri zamanı hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından emir, talimat, genelge veya tavsiye almamalı ve tarafsızlık

ilkesine uygun davranmalıdırlar. Kanuna göre, TBMM'nin Başdenetçi ve denetçiler ilanını ile başvuran adaylar, DK ve İHİK'nın ortak Komisyonu tarafından ilkin seçimden geçtikten sonra, TBMM üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçilirler. Başdenetçi ve denetçiler, görev süresi dört yıl olmakla en fazla iki kere görev yapabilirler. KDK'a gerçek ve tüzel kişiler, hem Türk vatandaşları, hem de yabancılar ya belirli bir dilekçe formu ile, ya elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da başvurabilirler. Kuruma başvurulması için, 1982 tarihli 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ve özel kanunlarla belirlenen zorunlu idari başvuru yollarının hepsinin tükenmesi koşulu vardır. Lakin, telafisi güç veya imkansız zararlar doğurabilecek hallerde, KDK idari başvuru yolları tükenmemiş başvuruları da kabul edebilir. Belli konuları içermeyen, daha önce sonuçlandırılan, yargı organları tarafından görülmekte olan veya karar bağlanmış uyuşmazlıklarla ilişkili olan, başvuru ve dilekçe formu düzgün olmayan başvurular KDK tarafından incelenmemektedir. Kuruma, il valilikleri veya ilçe kaymakamlıkları aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi ücret alınmaz. KDK tarafından inceleme ve araştırma için talep olunan form ve belgeler istek kabul edildiğinden 30 gün içerisinde kuruma iletilmelidir. Devlet sırrı veya ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgeler, gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir, ama Başdenetçi veya görevli denetçi tarafından yerinde incelenebilir. TBMM bütçesinden alınacak Hazine yardımı ve kendi diğer gelirleri ile çalışan KDK, inceleme ve araştırmaları başvuru tarihinden itibaren en geç 6 ay içerisinde sonuçlandırır ve kurumun raporları ayrıca resmi gazetede yayımlanmakla kamuoyuna duyurulur. Faaliyeti zamanı herhangi suç işlemiş Başdenetçi veya denetçiler, Danıştayın ilişkin kararı ile ceza soruşturması ve kovuşturmaya tabi tutulabilir. Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren herhangi bir suçla ilişkin suçüstü hal genel hükümlere tabidir. KDK kapsamında herhangi bir görevlinin suç işlemesi sebebiyle öne sürülen ceza soruşturması ve kovuşturmasının yapılabilmesi ise Başdenetçinin iznine bağlıdır. Buna ilişkin itiraz mercii ise Ankara Bölge İdare Mahkemesidir. Kanunun yürürlüğe giriş tarihi 02.08.2013'dür (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Bu kanuna göre hiçbir organ, devlet kurumu, makamı, merci veya kişi Başdenetçiye veya denetçilere görevleri ile bağlı herhangi emir veya talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz ve Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini

yerine getirmesi zamanı tarafsızlık ilkesine uygun şekilde davranmasına karşı çıkamaz. Kanunla Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiştir. İstifa, görevden alınma veya ölüm gibi nedenlerle süresi bitmeden önce görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine seçilen kişiler de 4 yıl için görev alırlar. Hem Başdenetçi hem de diğer denetçiler sadece 2 dönem için görevlendirilebilirler. Onların görev süreçleri boyunca daha önce yaptıkları eski görevleriyle tüm ilişkileri kesilir ve Ombudsmanlık kurumunda görevleri bitince eski görevlerine dönebilirler (Tataroğlu, 2017: 134).

Bu kanun ile kurulmasının hukuki gereği hazırlanan ve Anayasanın 74. maddesi gereği Anayasal bir kurum olan KDK, 2013 yılından itibaren faaliyetini sürdürmekle, halk avukatlığını yapmakta ve aldığı kararlar ile idareye yol göstermektedir. KDK, hukuki açıdan, idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesi, iyi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesi, insan haklarının yerine getirilmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve korunması, hak arama kültürünün yaygınlaşması ve son olarak şeffaf hesap verilebilir, insan odaklı bir idari yönetimin oluşması için çalışmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016).

“İnsanların en hayırlısı insanlara en fazla faydası dokunandır” inancı ile “İnsanı yaşat ki Devlet yaşasın” ilkesini kendisine rehber edinen Kamu Denetçiliği Kurumu;

- İdarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine,
- İyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine,
- İnsan haklarının gelişmesine,
- Hukukun üstünlüğünün sağlanmasına,
- Hak arama kültürünün yaygınlaşmasına,
- Şeffaf hesap verebilir, insan odaklı bir idarenin oluşmasına katkı sağlamaya çalışmaktadır.

Günümüz itibariyle Kamu Başdenetçisi olarak Şeref Malkoç görev yapmaktadır. 15 Kasım 2016 tarihinde göreve atanan Malkoç, 5 Aralık 2016 tarihinden itibaren bu görevi yürütmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016).

2017 yılında KDK'nın tanınırlığını, bilinirliğini artırmak, kamuoyu ile irtibatını daha da güçlendirmek ve kurumsal etkinliğini yükseltmek amacıyla bazı tedbirler

görülmüştür. Bu bağlamda kurumun teşkilat, imza ve çalışma yönergelerinde değişiklikler, İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosunun oluşturulması, ön incelemenin denetçilerce yapılmasının sağlanması, Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosunun tesis edilmesi, e-başvuruların kuruma gittikçe daha yaygın bir şekilde yapılması ve 2017’de bu oranın %76,51’e ulaşması, bu nedenle e-başvuru sayfasının yenilenerek güncellenmesi, çocuk başvuru sayfasının güncellenmesi, UYAP ve Tapu ve Kadastro Paylaşım Sisteminin, KDK tarafından kullanılması ve yazışmaya gerek kalmaksızın şikayetlerin daha hızlı bir şekilde çözümü konusunda protokolün imzalanması, KDK’nın bilinirliğinin artırılması ve çalışmalarının anlatılması amacıyla televizyon programlarına katılım, gazete ve dergilere mülakatların verilmesi, başta üniversiteler olmak üzere geniş bir tanıtım kampanyasının geçirilmesi gösterilebilir. 20 Ekim 2017 tarihi itibarıyla KDK’ya 1406 adet şikayet başvurusu Dostane Çözüm Kararı vermek suretiyle sonuçlandırılmıştır. 2018 yılı boyunca ise “Hak Arama Kültürünün Yaygınlaştırılması ve Farkındalığın Artırılması” adına KDK tarafından bölgesel toplantılar, dezavantajlı gruplara yönelik ziyaret ve bilgilendirme çalışmaları, sunum ve konferanslar, üniversitelerde “Ombudsmanlık Toplulukları”, tanıtıcı materyallerin artırılmasına yönelik yapıcı çalışmalar ve birçok diğer faaliyetler gerçekleştirilmiştir (TC Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018: 14-16).

2.3.3 Ombudsmanlık kurumunun Türkiye için önemi

Hukuk devleti ilkesinin iki önemli ögesi, idarenin kuruluş ve işleyişinin yasalarla düzenlenmesi ve idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tabi tutulmasıdır. Genel olarak yargı gücü, hukuka aykırı durumların çözüme kavuşturulmasının yanı sıra yasama ve yürütme işlevlerini dengeleyici ve destekleyici bir nitelikelik taşır. Türkiye’de hatta merkezi yönetimin en üst kurumu olan Cumhurbaşkanı yargıdan özgür bırakılmamıştır. Yargıya tabi tutulan tüm organlar ve kurumların işlevinin hukuka uygun biçimde gerçekleştirildiğinin denetlenmesi önem taşımaktadır. Kamu kurumlarının denetimini gerçekleştirerek insanların hak ve hüriyetlerinin,

hakkaniyetin genel koruyucusu olan ve dünya genelinde geniş yayılan mekanizmalardan biri ombudsmanlık kurumudur. Günümüzde en farklı tip ülkelerde, nüfusuna, yüzölçümüne, idari ve siyasi yapısına bakılmaksızın, ombudsman tipi denetim kurumlarının yaygınlaştığı görülmektedir. Artık sadece tek devletler tarafından değil, Avrupa Birliği gibi bölgesel birliklerin de genel ombudsman kurumu faaliyet göstermekte ve bu kurumlar faaliyetlerinde başarılı bulunmaktadır. Bu ombudsman kurumları incelendiğinde, idari denetim yollarının eksikliğinden veya başarısızlığından değil de, tam tersi olarak, söz konusu denetim mekanizmalarına alternatif bir denetim mekanizmasının oluşturulması gerekliliğinden kurulduğu gözlemlenebilir. Ombudsmanın oluşturulma amacı alternatif bir denetim kurumunun yaratılması değil, sadece idari denetimin mümkün olduğu kadar tüm yollarla denetiminin ve idarenin iyi işleyişinin sağlanmasıdır. Ombudsmanın önemi ve gereği, diğer mekanizmaların yapamadığı yerindelik denetimini yapabilmesi ile ilgilidir. Çünkü hukuk devletinde yönetimin sadece yasal yollarla değil, aynı zamanda hukuka uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekir. Hukukun temelinde ise insanın hak ve özgürlüklerinin, adalet ve eşitliğin korunması ilkeleri yatmaktadır. Ombudsman bu açıdan idari yönetimi denetleyerek, adaletsizlikleri sapma yetkisi ve görevleri ile donatılmaktadır (Esgün,1996: 267-269). Ombudsman olarak adlandırılabilen Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de kurulmasına neden olan faktörler, onun fayda sağlayabileceği alanların mevcut olmasıdır. Başka sözle, idarenin işlem ve eylemlerinin etkin ve verimli bir biçimde denetlenmesi, vatandaşların kamu yönetimi kuruluşları ile olan ilişkilerinin iyileştirilmesi açısından KDK’nın büyük faydalar sağlayabileceği, Türkiye’de kabul edilen 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında belirtilmiştir. Bunun yanı sıra TBMM çalışmalarında da vatandaşlarla idare arasında giderek artan ilişkilerden doğan başvurulara etkin, hızlı ve kesin çareler bulmak nedeniyle, dünya genelinde kendini kanıtlamış bir kurum olarak ombudsmana, yani KDK’a ihtiyaç olduğu defalarca değinilmiştir. Yürütmenin yasama üzerinde, farklı kamu kurumları ve güç odaklarının ise yasama, yürütme ve yargı üzerinde etkili olabilmesi, Devletin sağlıklı ve düzenli işleyişine engel olabilir ve vatandaş-idare arasında kötü yönetim vd. kaynaklı sorunları artırabilir. İdarenin yapmış olduğu tüm eylem ve işlemlerin yargısal denetim altında olması, yani hukuka uygunluk denetimi yeterli olmamakla

birlikte, KDK tarafından gerçekleştirilen denetim, yerindelik denetimini de kapsayıp, idarenin ortaya koyduğu hizmetlerin kalite, verimlilik ve yerindelik yönünden değerlendirilmesini yapmaktadır. Bundan başka, genel olarak uzun süren ve vatandaşlar için maliyetli olan yargısal denetimden farklı olarak, ombudsman denetimi daha hızlı, kısa zamanda sonuç alınabilecek ve vatandaşlara mali külfet getirmeyecek şekilde gerçekleştirilmekte ve bunlar KDK'nın öncelikli amaçları arasında yer almaktadır. KDK, Anayasa ve yasalara uygun şekilde hareket etme, yürütmenin her türlü faaliyetinin tarafsızca incelenmesi, ayrımcılığın önüne geçilmesi, açıklık, hesap verilebilirlik, kurumun karar alma ve uygulama süreçlerinde etkinlik ve hız kazandırılması, bürokratik zorlukların azaltılması, kurum içi iletişim eksikliğinin giderilmesi, şikayetlere hızlı ve etkin çözümlerin üretilmesi, kişisel verilerin muhafazası, verilen yetkiyi kötü yönde kullanmama, insan hakları ve iyi yönetim vd. bu gibi iyi yönetim prensipleri bakımından idareye tavsiyelerde bulunarak, idarenin daha iyi çalışmasına katkı sağlamaktadır (TC Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016: 79) KDK, Mart 2013'den itibaren şikayet başvuruları kabul etmeye başlamıştır. 2013'den 2016 yılına kadar kuruma gelen şikayetlerin (toplam 24851) temel konuları kamu personel rejimi (6834 şikayet), eğitim-öğretim (4224 şikayet), çalışma ve sosyal güvenlik (2248 şikayet), mahalli idarelerin hizmetleri (1495 şikayet), adalet, milli savunma ve güvenlik (1266 şikayet), ekonomi, mali ve vergi (1845 şikayet), insan hakları (1316 şikayet) ve diğer konularda (1086 şikayet) olmuştur. 2016'da KDK'nun sonuçlandırdığı başvurulardan %35.75'i "incelenemez" olarak nitelendirilmiştir. Bu, şikayet konularının kurumun görev alanına girmediği anlamına gelmektedir. %41 oranında şikayetlere "gönderme kararı" verilmiştir. Bu, şikayetlerin ilgili kurumlara gönderilmesi anlamına geliyor. %8.88 civarında şikayetlerle ilgili "karar verilmesine yer olmadığı" hakkında karar çıkarılmıştır. Bu karar ise şikayetçinin kendi şikayetinden vaz geçmesi, ölümü, tüzel kişiliğin sona ermesi, talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmiş olması veya şikayet konusu hakta dava açılması zamanı kabul edilir. Fakat bu karara hem de KDK'nın devreye girmesinden sonra idarenin yaptığı yanlış işlemi düzeltmesi durumları da dahildir. %1.1 oranında başvurular 15 gün içerisinde dilekçe asılları gönderilmediği nedeniyle "geçersiz" sayılmıştır. Genel olarak e-posta ve faks ile şikayet başvurusu yapılsa da, 15 gün içerisinde dilekçelerin aslı gönderilmesi gerekmektedir. %1.29

şikayet ise “tavsiye kararı” ile sonuçlanmıştır. Genel olarak KDK başvurularının $\frac{3}{4}$ 'den fazlası kurum tarafından karara bağlanmamaktadır. Bunun nedeni kuruma başvuru yollarının henüz tam şekilde düzene girmemesi, insanlar tarafından yanlış başvuru yapılması ve başvuru şartlarını tam olarak yerine getirmemesi, yargı organlarında dava görülmekte iken KDK'ya başvuru yapılması ve genel olarak kuruma müracaat hakkında insanların yeterli bilgisinin olmaması gösterilebilir (Tataroğlu, 2017: 137-139).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AZERBAYCAN KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE OMBUDSMAN

3.1 Azerbaycan'da Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

3.1.1 Yasama kurumu (Milli Meclis)

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin 27 Kasım 1995 tarihinde kabul edilen ve günümüzdeki 3 kez (2002, 2009 ve 2016 tarihlerinde) referandumla (halk oylaması) değişikliğe uğrayan Anayasası, Azerbaycan'da hukuk devletinin temel garantisidir. Anayasa 5 bölüm, 12 Fesil, 158 maddeden oluşmaktadır. Anayasanın üçüncü bölümü 4 fesilden oluşuyor (V., VI., VII. ve VIII. Fesiller) ve Kamu Yönetimi (Devlet Hakimiyeti) adlanıyor.

AC Anayasasının V. Fesil'inde yer alan 81-98. maddelerde Azerbaycan'da yasama yönetiminin gerçekleştirilmesinin Anayasal esasları gösterilmektedir. Anayasanın 81. maddesine göre, Azerbaycan'da yasama yönetimi Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi (ACMM) adlanan Parlamento tarafından hayata geçiriliyor. ACMM 125 milletvekilinden oluşmakta, parlamenterler halkoylaması ile 5 yıl süreliğine seçilmekteler. Eski Anayasada yeralan ve milletvekili seçilme için 25 yaş üzeri olma talebi yeni Anayasadan çıkarılmıştır. Savaş durumunda ACMM seçimlerinin yapılması imkansız duruma geldikte, yeni Parlamento seçimleri savaş bitenedek ertelenebilir. Bu karar referendum kurumunun isteği ile AC Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilebilir. Parlamento seçimler her 5 yılda bir Kasım ayının ilk Pazar günü geçirilmektedir. ACMM her yıl iki kere, bahar ve güz genel oturum yapmaktadır. ACMM'nin olağanüstü oturumları Parlamento Başkanı tarafından, Cumhurbaşkanı'nın veya 42 parlamenterin talebi üzerine açılabilir. ACMM oturumları genel olarak açık şekilde gerçekleştirilmekte olsa da, Cumhurbaşkanı veya 83 parlamenterin talebi ile kapalı şekilde de gerçekleştirilebilir. ACMM milletvekilleri herhangi cinayet suçu ile yakalanma durumu istisna, genel olarak yargısal denetime tabi tutulmazlar. Cinayet suçu ile yakalanan milletvekilinin dokunulmazlığı, AC Baş Prokurorluğu belgesi ve ACMM kararı ile kaldırılabilir. ACMM kendi başkanı ve başkan yardımcılarını seçerek, komite ve komisyonlar kurarak, Hesaplama Odası oluşturarak kendi işini teşkil etmekte, faaliyeti döneminde

kendi yetkisi kapsamına giren konular üzere Anayasal kanunlar, kanunlar ve kararlar kabul etmektedir. Anayasa gereği ACMM tarafından yürütme ve yargı kurumlarına herhangi konuda emir verilmesi ve görevlendirilmesi yasaktır.

ACMM aşağıdaki konularla ilgili genel kurallar ve kanunlar belirleme yetkisine sahiptir: insan ve vatandaş hukuk ve özgürlüklerinin kullanılması, bu hukuk ve özgürlüklere devlet garantisi; AC Cumhurbaşkanı seçimleri; ACMM seçimleri ve milletvekillerinin statüsü; referendum; mahkeme kuruluş ve hakimlerin statüsü, prokurorluk, vekillik ve notariat; yargısal yönetim, mahkeme kararlarının icrası; belediye seçimleri ve belediyelerin statüsü; olağanüstü hal, harbi rejim ilanı; devlet onursal nişanlarının verilmesi; gerçek ve tüzel kişilerin statüsü; medeni hukuk nesneleri; anlaşmalar, hukuk sözleşmeleri, temsilcilikler ve miras meseleleri; mülkiyet hakkı, kamu, özel ve belediye mülkiyetinin yasal rejimi, fikri mülkiyet hakkı, diğer mülkiyet hakları, sorumluluk hukuku; aile meseleleri, himaye ve vasilik; mali faaliyet, vergiler, ücretler ve ödemeler; işçi ilişkileri ve sosyal güvenlik; cinayet suçu ve diğer suçların tespiti, suç cezalarının belirlenmesi; savunma ve askerlik hizmeti; kamu hizmeti; güvenlik temelleri; bölgesel yapı, devlet sınır rejimi; uluslararası anlaşmaların onaylanması ve iptali; iletişim ve nakliye işleri; istatistik, metroloji ve standartların belirlenmesi; gümrük meseleleri; ticaret ve birja faaliyetleri; bankacılık, muhasebe ve sigorta işleri. Bunlardan Cumhurbaşkanı, ACMM seçimleri ve referendum meseleleriyle bağlı karar ve kanunlar tam üye sayısının 83 çoğunluğuyla, diğer meselelerle bağlı ise 63 ses çoğunluğuyla kabul edilmektedir.

AC Anayasasına göre, ACMM tarafından çözölen meseleler aşağıdakilerdir:

1. ACMM'nin çalışma şeklinin belirlenmesi;
2. AC Cumhurbaşkanının sunumu ile AC diplomatik misyonlarının kurulması;
3. İdari bölge birimlerinin bölünmesi;
4. Uluslararası ve hükümetlerarası anlaşmaların onaylanması ve iptali;
5. AC Cumhurbaşkanının sunduğu devlet bütçesinin onaylanması ve denetimi;
6. AC Cumhurbaşkanının sunduğu İnsan Hakları Müvekkilinin (Ombudsmanın) seçilmesi;
7. AC Cumhurbaşkanının sunduğu AC askeri doktrininin onaylanması;

8. Gerekli durumlarda AC Cumhurbaşkanı'nın fermanlarının onaylanması;
9. AC Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine AC Başbakanının atanması;
10. AC Cumhurbaşkanı'nın sunumu ile AC Anayasa Mahkemesi, AC Yüce Mahkemesi ve AC temyiz mahkemeleri hakimlerinin atanması;
11. AC Cumhurbaşkanı'nın sunumu ile AC Baş Prokurörünün (Baş Savcının) atanması veya görevden alınması;
12. AC Anayasa Mahkemesinin önerisi ile AC Cumhurbaşkanı'nın impiçment (görevden alma usulu) ile görevden alınması;
13. AC Cumhurbaşkanı'nın isteği ile herhangi hakimin veya hakimlerin görevden alınması;
14. AC Bakanlar Kuruluna güven meselesinin çözülmesi;
15. AC Cumhurbaşkanı'nın sunumu ile AC Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyelerinin atanması ve görevden alınması;
16. AC Cumhurbaşkanı'nın sunumu ile AC Silahlı Kuvvetlerinin, kendi tayinatları dışında herhangi görevle görevlendirilmesine rıza gösterilmesi;
17. AC Cumhurbaşkanı'nın talebi ile savaş ve barış ilan edilmesine izin verilmesi;
18. Referendum tayin edilmesi;
19. Af meseleleri;
20. Belediyelerin raporlarının dinlenmesi.

ACMM tarafından bu görevlerinin icrası ve 1-5. meseleler ile bağlı karar ve kanunlar, tam üye sayısının 63 ses çoğunluğuyla, diğer meselelerle bağlı karar ve kanunlar ise, herhangi istisnai durum yoksa, aynı şekilde kabul edilmektedir. Bundan başka, ACMM'e herhangi konu ile bağlı kanun projesi, milletvekilleri, AC Cumhurbaşkanı, AC Yüce Mahkemesi, AC seçme hukuku olan 40 bin vatandaş, AC Prokurorluğu ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nin (NÖC) Yüce Meclisi tarafından verilebilir. Verilmiş yeni kanun projesi ACMM'de müzakereye çıkarılarak iki ay döneminde sese konulur. Bu proje vatandaşlar dışında diğer devlet kurumları tarafından acil karara bağlanması için iletilmişse, 20 gün döneminde sese konulabilir. Yeni kanun

veya karar projesinin amaçları ve gerekliliği gösterilmelidir. Kabul edilmiş kanunlar, 14 gün içerisinde imzalanması için AC Cumhurbaşkanı'na iletilir. Acil kanunların imzalanması için zaman aralığı ise 24 saattir. ACMM'nin kabul ettiği kanun ve kararlar yayımlandığı günden itibaren yürürlüğe girmektedir. Anayasaya en son eklenen değişikliğe göre, ACMM'nin bir oturumu iki kere AC Bakanlar Kuruluna itimadsızlık yaptıkta veya Cumhurbaşkanı tarafından sunulan atamaları yapmadıkta, AC Cumhurbaşkanı'nın Milli Meclisi bırakma hakkı Anayasanın 98.1. maddesi ile tanınmaktadır (AC Anayasası, 1995).

3.1.2 Yürütme kurumları

Azerbaycan Anayasasının 99-124. maddelerinin yer aldığı VI. Fesil Azerbaycan'da yürütme yönetiminin işleyişini hukuksal açıdan düzenlemektedir. Anayasanın 99. maddesine göre, yürütme yönetimi başkanı AC Cumhurbaşkanı'dır. Cumhurbaşkanı, 10 yıldan fazla Azerbaycan'da yaşayan, seçkilere katılma hakkı olan, ağır cinayetkere göre mahkum edilmeyen, başka devletlere karşı hiçbir yükümlülüğü olmayan, yüksek eğitimli, ikili vatandaşlığı olmayan AC vatandaşları arasından halk oylaması ile 7 yıl süreliğine seçilebilir. Eski Anayasada öngörülen, Cumhurbaşkanı yaşının 35'den yüksek olması talebi yeni Anayasadan çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra, Cumhurbaşkanı'nın 2 kereden fazla seçilebilmesi hakkında madde de yeni Anayasada yer almamakta, yani seçilmiş cumhurbaşkanı istediği kadar seçilebilmek hakkına sahip olmaktadır. Yeni Anayasaya göre, savaş döneminde cumhurbaşkanı seçimleri yapılması imkansızsa, referendum komisyonu kararı ve AC Anayasa Mahkemesinin onayı ile Cumhurbaşkanlığının süresi savaş sonuna kadar uzatılabilir. 2016'da gerçekleştirilmiş referendum sonrası Cumhurbaşkanı yardımcısı kurumu da yaratılmış ve yeni eklenmiş 103.1. maddeye göre AC Birinci Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Cumhurbaşkanı yardımcıları göreve Cumhurbaşkanı tarafından atana ve görevden alınabilir. Bu makama AC Cumhurbaşkanı İlham Aliyev'in karısı Mehriban Aliyev'a atanmıştır. Cumhurbaşkanı istifa ettikte, sağlık sorunu ile ilgili faaliyet imkanını kaybettiğinde ve Anayasa ile öngörülmüş diğer hallarda görevden alındıkta onun yetki ve görevleri, 60 gün içinde yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar Birinci Cumhurbaşkanı yardımcısına geçmektedir. Anayasanın yeni eklenmiş 106.1.

maddesine göre Cumhurbaşkanı yardımcısı cinayet suçu ile yakalanma hali istisna, ona karşı hiçbir yargısal denetim gerçekleştirilemez. Cinayet suçu ile yakalanan Cumhurbaşkanı yardımcısının dokunulmazlığı, AC Baş prokurörünün sunduğu belge ve Cumhurbaşkanının kararı ile kaldırılabilir. Cumhurbaşkanının görevden alınması ise, onun herhangi cinayet suçu işlediği belirlendikten sonra AC Anayasa Mahkemesinin inisiyatifi ile AC Yüce Mahkemesi tarafından 30 gün içerisinde verilen kararın, ACMM milletvekillerinin tam üye sayısının 95 ses çoğunluğu ile onaylanması ile mümkün olabilir. ACMM tarafından kabul edilmiş karar AC Anayasa Mahkemesi tarafından 1 hafta içerisinde imzalanmazsa, karar yürürlüğe giremez. Anayasa Mahkemesi tarafından ilk olarak kaldırılan Cumhurbaşkanı görevden alınması meselesi 2 ay içerisinde ACMM tarafından değerlendirilmezse, suçlama reddedilmiş sayılır. Anayasaya göre, AC Cumhurbaşkanı ve ailesi devlet hesabına temin edilmektedir. Yeni eklenmiş 108.1. maddeye göre devlet hesabına temin edilenler listesine AC Birinci Cumhurbaşkanı yardımcısı ve aile de eklenmiştir. AC Cumhurbaşkanının görevleri aşağıdakilerdir:

1. ACMM'e seçkileri tayin etmek;
2. AC devlet bütçesini ACMM'nin onayına sunmak;
3. Devlet ekonomik ve sosyal programlarını onaylamak;
4. AC Başbakanını göreve atamak için ACMM'nin onayına sunmak, görevden almak;
5. AC Bakanlar Kurulu üyelerini göreve atamak ve görevden almak, gerekli durumlarda Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık etmek;
6. AC Bakanlar Kurulunun istifası hakkında karar kabul etmek;
7. Devlet bütçesinin sınırları kapsamında merkezi ve yerel yürütme (yerli icra hakimiyeti) organları kurmak;
8. AC Bakanlar Kurulu ve NÖC Bakanlar Kurulunun karar ve emirlerini (serencamlarını), merkezi ve yerel yürütme organlarının düzenlemelerini (aktlarını) iptal etmek;
9. AC Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme ve temyiz mahkemeleri hakimlerini göreve atamak için ACMM'nin onayına sunmak; AC'de varolan diğer mahkeme

hakimlerini göreve atamak; AC Baş Prokurorunu ACMM'nin onayı ile atamak ve görevden almak;

10. AC Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyelerini göreve atamak ve görevden almak için, ACMM'e sunmak; bu üyeler arasında Merkez Banka başkanını atamak;

11. AC Askeri Doktrini'ni ACMM'nin onayına sunmak;

12. AC Silahlı Kuvvetleri yüksek komutanlık görevlilerini atamak ve görevden almak;

13. AC Cumhurbaşkanı İdaresini teşkil etmek ve İdare başkanını atamak;

14. AC İnsan Hakları Komiseri'ni göreve atamak için ACMM onayına sunmak;

15. AC'nin yabancı ülkelerde ve uluslararası örgütlerde diplomatik temsilciliklerinin tesis edilmesi için ACMM'e önerilerde bulunmak, yabancı ülkelerdeki diplomatik temsilcileri atamak ve geri çağırmak;

16. Yabancı devletlerin diplomatik temsilcilerinin kimlik belgelerini ve ödeneklerini kabul etmek;

17. Devletlerarası ve hükümetlerarası anlaşmalar yapmak, bu anlaşmaları ACMM'nin onayına sunmak; onaylanmış anlaşmaları imzalamak;

18. Referendum tayin etmek;

19. Yasaları imzalamak ve yayınlamak;

20. Vatandaşlık konularını çözmek;

21. Siyasi sığınma konularını çözmek;

22. Af meseleleri;

23. Devlet ödülleri sunmak;

24. Yüksek askeri ve özel rütbeler bağışlamak;

25. Genel ve kısmi askeri seferberlik ilan etmek; seferberlik ilanı gereği çağırılanları terhis etmek (yani askerlik müddetinin başa çatdığını ilan etmek);

26. AC vatandaşlarının askerlik hizmeti için toplanması ve askerlik görevini başa vuran emekli askerlerin bırakılmasına ilişkin karar vermek;

27. AC Güvenlik Konseyi kurmak;
28. AC Silahlı Kuvvetlerinin, kendi tayinatları dışında herhangi görevle görevlendirilmesine rıza gösterilmesi önerisini ACMM'e sunmak;
29. olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek;
30. ACMM onayı ile savaş ve barış ilan etmek;
31. AC bütçesinden bu amaçlar kapsamında sağlanan harcamalardan özel güvenlik hizmetleri kurmak;
32. ACMM ve mahkeme organlarının yetki ve görev alanlarına girmeyen diğer meseleleri çözmek.

Anayasanın 110. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, kendi onayına sunulmuş kanunları 56 gün içerisinde imzalamalıdır. Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmayan, ilk kez 83 ses çoğunluğu ile kabul edilen kanunlar, ikinci kez 95 ses çoğunluğu ile veya ilk kez 63 ses çoğunluğu ile kabul edilen kanunlar, ikinci kez 83 ses çoğunluğu ile kabul edilerse, tekrar oylamadan sonra yürürlüğe girer. Anayasaya yeni eklenmiş 110.1. maddesine göre, AC Cumhurbaşkanı tarafından yetkilendirilen AC Birinci Cumhurbaşkanı yardımcısı, AC Bakanlar Kurulu üyeleri veya yetkilendirilmiş diğer kişiler AC adına devletlerarası ve hükümetlerarası anlaşmaları imzalamak hakkına sahip olabilirler. AC Cumhurbaşkanı genel kurallar hakkında fermanlar veya diğer konularda serencamlar verebilir. Bu ferman ve serencamlar yayımlandığı günden yürürlüğe girer.

AC Anayasasının 114. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, yürütme yönetiminin gerçekleştirilmesi için Bakanlar Kurulu kurmakta ve Bakanlar Kurulu yürütme yönetiminin Cumhurbaşkanından sonraki yüksek organı olarak Cumhurbaşkanı karşısında sorumluluk taşımaktadır. AC Bakanlar Kurulu terkinine AC Başbakanı, Başbakan yardımcısı, bakanlar ve diğer merkezi ve yerli icra hakimiyeti organlarının başkanları dahildir. Başbakan, ACMM onayı ile Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Anayasanın 118. maddesine göre, Başbakanın atanmasına ACMM tarafından 3 kere itiraz geldikten sonra Cumhurbaşkanı ACMM'nin onayı olmadan Başbakanı atama yetkisine sahiptir. AC Bakanlar Kurulunun yetkisine dahil olan meseleler aşağıdakilerdir:

1. AC devlet bütçesi projesini hazırlamak ve Cumhurbaşkanına sunmak;
2. AC devlet bütçesini yürütmek;
3. mali-kredi ve para politikasını gerçekleştirmek;
4. devlet ekonomik programlarını gerçekleştirmek;
5. devlet sosyal güvenlik programlarını gerçekleştirmek;
6. bakanlıklar ve diğer merkezi icra hakimiyeti organlarına başkanlık etmek, onların aktlarını iptal etmek;
7. AC Cumhurbaşkanı tarafından verilen kendi yetkisi kapsamına giren diğer görevleri yapmak.

AC Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen karar ve serencamlar yayınlandığı günden yürürlüğe girer. AC Anayasasının 121. maddesine göre, Başbakan, Başbakan yardımcıları, bakanlar, diğer merkezi icra hakimiyeti organı başkanları faaliyet dönemlerinde bilimsel faaliyet dışında hiçbir sahipkarlık, ticari ve ekonomik faaliyette bulunamaz ve bu görev ücretlerinden başka herhangi ek ödeniş alamazlar. Anayasasının 123. maddesine göre, AC Başbakanı faaliyeti döneminde dokunulmazdır ve cinayet suçu ile yakalanma durumu istisna, yargısal denetimin dışında kalmaktadır. Anayasasının 124. maddesine göre, yerli icra hakimiyeti başkanları Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanmakta ve görevden alınmaktadır (AC Anayasası, 1995).

3.1.3 Yargı kurumları

AC Anayasasının Mahkeme Hakimiyeti adlanan VII. Fesil`inde yeralan 125-133. maddeler, Azerbaycan`da yargı kurumlarının Anayasal temelini oluşturarak, yargısal faaliyetin nasıl gerçekleştirildiğini açıklamaktadır. Anayasasının 125. maddesine göre, AC`de yargısal yönetim, Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme, temyiz mahkemeleri, genel mahkemeler veya diğer ihtisas mahkemeleri tarafından, adaletli yargı yolu ile, Anayasal, mülki veya cinayet mahkemesi icraatı aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Anayasasının 126. maddesine göre, seçkilere katılma hukuku olan, yüksek hukuk eğitimi almış, 5 yıldan fazla hukukçu olarak çalışmış AC vatandaşları, hakim olabilir ve hakim olarak atanmış kişiler eğitim faaliyeti dışında hiç bir mali, ticari ve

ekonomik, aynı zamanda siyasi faaliyette bulunamaz, herhangi siyasi parti üyesi olamazlar. Adaletli yargı, vatandaşların kanun ve mahkeme karşısında eşitliği, hakimlerin bağımsızlığı, kanunlara karşı gelen eylem ve işlemlerin yolverilmezliği temel şartlar olarak Anayasa tarafından belirlenmiştir. Tüm mahkemeler açık şekilde gerçekleştirilir, lakin devlet, iş veya ticari sırrın açığa çıkmasını, veya aile meselelerinin kapalı tutulması istenmesi durumunda mahkemeler kapalı olarak da gerçekleştirilebilir. Adalet mahkemesinin gerçekleştirilmesi masumiyet varsayığı ilkesine dayanmaktadır. Anayasanın 128. maddesine göre, hakimler dokunulmazdır ve cinayet suçu ile yakalanma hali istisna, ona karşı hiçbir yargısal denetim gerçekleştirilemez. Herhangi hakim, Cumhurbaşkanının sorğusu üzerine AC Yüce Divanı tarafından ACMM'e iletilen belgelerin ardından, milletvekillerinin tam üye sayısının 63 ses çoğunluğu ile görevden alınabilir. Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme ve temyiz mahkemeleri hakimlerinin görevden alınması için ise ACMM tam üye sayısının 83 ses çoğunluğu talep olunmaktadır. AC Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı tarafından sunulacak ACMM tarafından atanan 9 hakimden ibarettir. Anayasa gereği her kes, kendi hukuk ve özgürlüklerini bozan yasama veya yürütme organlarının hukuk aktlarından, belediye ve mahkeme aktlarından AC Anayasa Mahkemesine şikayet edebilir. Anayasanın 130. maddesinin 7. fıkrasına göre, AC İnsan Hukukları Müvekkili, yani Ombudsman, insanların hak ve özgürlüklerini bozan herhangi yasama veya yürütme organlarının hukuk aktlarının, belediye veya mahkeme aktlarının AC Anayasa Mahkemesi tarafından halledilmesi için sorğu verebilir. AC Yüce Mahkemesi, genel ve ihtisas mahkemelerinin icraatına ait edilen mülki, cinayet ve diğer işler üzere yüksek mahkeme organıdır. O, kassasiya şeklinde adalet muhakemesini hayata geçirmekte, mahkeme pratiğine ait meseleleri izah etmektedir. AC Yüce Mahkemesi hakimleri, Cumhurbaşkanının sunumu ile ACMM tarafından göreve atanıyorlar. Anayasanın 133. maddesi AC Prokurorluğu'nun işleyişini düzenlemektedir. AC Prokurorluğu, kanunla belirlenmiş usullerle ve belirli durumlarda kanunların icra olunması ve uygulanmasını denetlemek, kanunla belirlenmiş durumlarda cinayet işleri başlatmak ve soruşturma yapmak, mahkemede devlet ittihamını müdafaa etmek, mahkemede iddaa kaldırmak, mahkeme kararlarını protesto etmek gibi yetkilere sahiptir. AC Prokurorluğu, bölge ve ihtisas prokurorluklarının merkez organıdır. AC Baş prokuroru, Cumhurbaşkanının sunumu

ve ACMM onayı ile göreve atanır ve görevden alınır. Baş Prokurorun yardımcıları, ihtisas prokurorlukları başkanları, NÖC prokuroru, Baş Prokurorunun sunumu ile Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanır ve görevden alınır. Bölge ve ihtisas prokurorlarının atanması ise, Cumhurbaşkanının onayı ile Baş prokuror tarafından gerçekleştirilir (AC Anayasası, 1995).

3.2 Azerbaycan'da Kurumlararası Denetim Mekanizması

3.2.1 Milli Meclis denetimi

Milli Meclis'e yasa tasarısını sunma yetkisi AC Cumhurbaşkanı, Milli Meclis üyeleri, AC Yüce Mahkemesi, AC Baş Prokuroru ve NÖC Ali Meclis'ine ait edilmiştir. Görüldüğü gibi, belli yargı organları bile yasa tasarısı sunabilirler ve bu durum güçler ayrılığı ilkesine ters olmaktadır. Şöyle ki, bu sistemde, yargı organları, denetim fonksiyonlarının yanı sıra yasama fonksiyonu ile de yetkilendirilmekteler. Bunun yanı sıra, AC Anayasasının incelenmesinden de belli olduğu gibi, AC milletvekillerinin hükümetten rapor isteme, hükümeti (veya Cumhurbaşkanı) denetleme gibi bir yetkisi bulunmamakta ve yürütme yönetim kuruluşlarının kararlarına da güçlü bir etki yapabildiği söylenememektedir (Demirelli, 2012: 50). Bunun tersi, Cumhurbaşkanı tarafından ACMM'ye sunulan kararlar bir kaç kez kabul edilmezse, Meclis'in Cumhurbaşkanı tarafından bırakılabilmesi sözkonusudur. Ayrıca, anayasal şekilde yasama yetkisine sahip olan milletvekillerinin, uygulamada politik itaat nedeniyle yasa teklif etme veya yasalara değişiklik edilmesini önerme gibi yetkilerden yoksun bırakıldığı öne sürülmektedir. ACMM'e ne kadar yetki genişliği tanınsa da, yürütme yasama denetiminde olmamakta, pratik olarak adeta yürütme organı tarafından yasalar çıkarılmakta, bu durum sonucu olarak parlamento aşırı derecede etkisiz bir konuma sahip olmaktadır (Guliyeva, 2005: 44).

Lakin bu her zaman böyle olmamıştır. SSCB'nin yeni dağıldığı ve bağımsız Azerbaycan Cumhuriyetinin kurulduğu ilk dönemlerde demokratikleşme dalgası her tarafı sarmıştı. Azerbaycan'ın 2. Cumhurbaşkanı olan Ebülfez Elçibey, daha öğrenci yıllarından itibaren Sovyetlere karşı Azerbaycan'ın bağımsızlığı uğruna siyasi savaşa katılmıştır. Bu savaşta o büyük popülerlik kazanarak, 1989'da kurulan Azerbaycan Halk Cephesi adlı siyasi örgütün başkanı seçilmiştir. Azerbaycan, SSCB dağıldıktan

sonra 18 Ekim 1991'de bağımsızlık kazandıktan sonra ise, 1992 Haziran'da Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Onun Cumhurbaşkanlığı dönemi ülkede demokrasinin en yüksek düzeye yettiği belirtilebilir. Lakin bu dönemde iktidarı ele almak için ülkenin birsıra bölgelerinde silahlı grupların isyanları başkaldırmıştır. Bu isyanlardan birini yöneten Suret Hüseyinov, Gence'de büyük kanlı olaylar gerçekleştirerek artık Bakü'ye yetişmekte olduğu bir zamanda Elçibey, Cumhurbaşkanı makamını terkederek, doğulduğu Nahçıvan'daki Keleki köyüne gitmiştir (AC Cumhurbaşkanının İşler İdaresi, 2017: 18). Haziran 1993'de Cumhurbaşkanı makamını terk eden Elçibey'e ACMM'nin 21 Haziran 1993 tarihli kararı ile acil şekilde Bakü'ye dönmesi için müracaat edilmiştir. Lakin Elçibey geri dönmediği için, 24 Haziran 1993 tarihinde ACMM kararı ile, eski AC Anayasasının 121.7. maddesi gereği, Ebülfez Elçibey Cumhurbaşkanı görevini yürütemediği gerekçesi ile, onun görev ve yetkileri geçici süre için AC Ali Sovyetinin başkanı Haydar Aliyev'e verilmiştir. Daha sonra 29 Temmuz 1993 tarihinde ACMM tarafından kabul edilmiş, 1 ay sonra, yani 29 Ağustos 1993 tarihinde AC Cumhurbaşkanı Ebülfez Elçibey'e itimad gösterilmesi için halkoylaması geçirilmesi kararı alınmıştır (ACMM, 1993). Güney topraklarında Elikram Hümbetov tarafından "Talış-Muğan Cumhuriyeti" yaratılması için silahlı gruplaşmanın, Batıdan Suret Hüseyinov'un iktidarı ele alma girişimi, Dağlık Karabağ ve etraf rayonlarda Ermenilerin işgal faaliyetlerinin genişlediği bir dönemde, Cumhurbaşkanı Elçibey'in olayları idare edememesi ve kaçması, halkoylaması zamanı %97.5 ses çoğunluğu ile ona karşı itimadsızlık gösterilmesine neden oldu. 3 Ekim 1993 olağanüstü seçimlerde ise H. Aliyev AC Cumhurbaşkanı olarak seçildi (Hüseyinova, 2004: 173-174). Bu olay, Azerbaycan'da Parlamento tarafından ilk ve son kez Cumhurbaşkanının görevden alınması ve denetim yetkisinin işleyişinin tek örneği olarak değerlendirilebilir.

Bundan başka, Eylül 1990'da seçilmiş, Sovyet döneminden kalma, Ali Sovyet adlanan Azerbaycan Parlamentosu'na 12 Kasım 1995 tarihinde yeni seçimlerin geçirilmesi hakkında karar kabul edildi. H. Aliyev, tüm Batılı diplomatları adaletli, eşit seçimlerin gerçekleştirileceğine inandırırsa da, Komünist Parti ve İslam Partisinin seçimlere katılmasına izin verilmedi. Bunun yanı sıra, çoğunlukçu seçim sistemi kabul edilerek, orantılı seçim sistemi reddedildi ve böylece tüm partinin seçimlere katılarak istediği üyeyi parlamentoya atama yetkisi elinden alınarak, tek tek

milletvekili adaylarının sunumu sistemi kabul edildi. Böylece, dönemin en güçlü siyasi partilerinden olan Musavat (Eşitlik) Partisi'nin en etkili üyeleri ve başkanı İsa Gamber, seçimlere katılamadı. Seçimleri H. Aliyev'in Yeni Azerbaijan Partisi (YAP) büyük farkla kazanarak, yeni Parlamentosu oluşturdu. İlk oturum zamanı, dönemin petrol zengini olan Resul Guliyev, Azerbaijan Cumhuriyeti Milli Meclisi adlandırılan, yeni parlamento başkanı olarak seçildi (Open Media Research Institute, 1996: 262).

En son 2016 Anayasa değişiklikleri için halkoylamasının düzenlenmesi, gerçekte seçici haklarının görünür şekilde ihlalleri, kamuoyu veya parlamento tartışmaları olmadan gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler listesinde yer alan birçok köklü değişiklikler, yeni vitse-cumhurbaşkanı kurumunun yaratılması, cumhurbaşkanı döneminin 7 yıla kaldırılması, 2 kereden fazla seçilme hakkının verilmesi, parlamentonun cumhurbaşkanı tarafından düşürülme hakkının tanınması, cumhurbaşkanı için 35 yaş üzeri, milletvekili için 25 yaş üzeri olma talebinin kaldırılması, vd. gibi radikal değişikliklerin gerçekleştirilmesi süreci, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa değişikliği projesinin Anayasa Mahkemesine 18.07.2016 tarihinde verilmesinden 26.09.2016 tarihinde halkoylamasına çıkarılmasına kadar, toplam 9 hafta içerisinde gerçekleştirilmesi, hiçbir aşamada ACMM görüşünün dikkate alınmaması, güz oturumunun 30.09.2016 tarihinde açılmasından bir hafta önce ACMM'e iletilmesi ve oturumun açılmasından önce, 26.09.2016 tarihinde referendumun artık gerçekleştirilmiş olması gibi gerçekler, Azerbaijan'da yasama denetiminin yeterli kapasiteye sahip olmadığını ve tüm yürütme ve denetim işlemlerinin merkezi yürütme kurumlarının elinde bulunduğunu göstermektedir. Aynı fikirler Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nce bu referendumun araştırılması ile görevlendirilen Venedik Komisyonu tarafından da seslendirilmiş, parlamento tartışmasının gerçekleştirilmeden bu tür değişikliklerin yapılmasının, reformların anayasal meşruiyetini baltaladığı bildirilmiştir (Council of Europe and Venice Commission, 2016).

Azerbaijan'da denetim faaliyetini gerçekleştiren ve ACMM'e rapor veren bir sıra kurumlar vardır. Bunlardan biri AC Hesaplama Odası (ACHO)'dır. ACHO 1999 tarihinde, eski AC Anayasasının 92. maddesine uygun şekilde, Milli Meclis tarafından yaratılmış, 7 Aralık 2001 tarihinden ise faaliyete başlamıştır. ACHO

başkan, başkan yardımcıları, 7 auditor ve kurumun faaliyeti gerçekleştiren Palata Kollegiyasını oluşturan 11 departman üyelerinden ibarettir. Kurumun faaliyet alanları, devlet bütçesinin onaylanması ve yürütülmesi, devlet emlakının yönetilmesi ve özelleştirilmesi gibi işlemlerin gözlemlenmesi, özelleştirmeden elde olunan gelirlenin devlet bütçesine dahil edilmesinin denetimi, tüzel kişilere ve belediyelere devlet bütçesinden ayrılan kaynakların gereğince kullanılmasının denetimi, devlet bütçesinin kullanımı ile ilgili raporların hazırlanması ve ACMM'e sunumu, AC'nin taraf çıktığı uluslararası anlaşmaların mali analizi, devlet bütçesinden ve bütçeden kenar devlet fonlarının bütçelerinin ve projelerinin mali denetimi, NÖC bütçesinin gelir ve harçlarının denetimidir (ACHO, 2016).

3.2.2 Merkezi yürütme kurumlarının denetimi

Anayasa gereği, Azerbaycan'da yürütme erki, AC Cumhurbaşkanı'na ait edilmektedir. Cumhurbaşkanı, bu görevi "devletin başı" olarak yürütmekte, yani hem yürütmenin başı, hem de devletin başkanı olarak bu görevi yerine getirmektedir. Ayrıca, bu makam, "devletin temeli" olarak konumlandırılarak, ayrıcalıklı bir konuma getirilmiştir. Bu doğrultuda, Azerbaycan yönetim sisteminin ABD "Başkanlık Sistemi"ne benzediği, aynı zamanda Azerbaycan Cumhurbaşkanı'nın çok daha fazla yetkilerle donatılması ve yasama organı olan Milli Meclis'in ABD Kongresi ile oranda çok daha güçsüzlüğü kıyaslandığında, temel farklar da görülebilir (Demirelli, 2012: 51).

Denetim ve kontrol fonksiyonunu gerçekleştiren devlet kurumlarının faaliyeti ile bağlı dahil olan çok sayıda şikayetleri temel alarak, AC Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev tarafından 7 Ocak 1999 tarihinde devlet kontrol sisteminin geliştirilmesi hakkında ferman verilmiş ve bu fermanla devlet kurumları tarafından yol verilen görevini kötüye kullanma gibi hallerin karşısını almak, vatandaşların ve tüzel kişiliğe sahip kurumların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla bir sıra kararlar alınmıştır. Bu fermanla, AC merkezi ve yerli icra hakimiyeti organlarına, aynı zamanda hukuk-muhafaza organlarına işadamlarının ekonomik faaliyetine esassız şekilde karışma gibi hallere son verilmesi tahsil edilmeli, devlet kontrol ve denetim kurumu yaratılması için Bakanlar Kurulu tarafından pazar ekonomisinin taleplerine uygun

projeler teklif edilmeli, yeni girişimcilerin lisans belgeleri almasına ve yerli ve yabancı işadamlarının ekonomik faaliyeti ile bağlı yapay bariyerler ve esassız cinayet suçlamaları aradan kaldırılmalı, AC bakanlıkları, komiteleri ve diğer merkezi yürütme organları tarafından yönetilen kontrol-teftiş kurumları ortadan kaldırılmalı, devlet bütçesinden malileşen bakanlık, idare ve teşkilatların mali faaliyetinin denetimi, kontrolü ve teftişi AC Mali Bakanlığına itibar edilsin (Devlet kontrol sisteminin geliştirilmesi ve girişimciliğin gelişimi alanında yapay bariyerlerin ortadan kaldırılması hakkında AC Cumhurbaşkanının Fermanı, 1999). Bu fermanın az sonra AC Hesaplama Odası yaratılmış, ama bu kurum yasama denetimi alanında faaliyet göstermektedir.

Yürütme yönetimini gerçekleştiren kurumlar aynı zamanda gerçekleştirdikleri eylem ve işlemleri denetleme hakkına sahiptirler. Bu kurumlar yürütme kurumu olmanın yanı sıra, hemde yürütülen alanlarda dış denetimi gerçekleştirmektedirler. İç denetim ise kurumların kendi dahilinde üst amirlik ilkesine bağımlı şekilde gerçekleştirilmektedir. Her bir Başbakan Cumhurbaşkanı karşısında, bakanlar Başbakan karşısında, departman müdürleri bakan karşısında, bakanlığa bağımlı idare başkanları, direktörleri bakan karşısında, bu idarelerin departman müdürleri başkan ve müdürlerin karşısında sorumludur ve onlar tarafından gerçekleştirilen denetimlere tabi tutulmaktadır. Azerbaycan'da 2018 itibariyle var olan bakanlıklar aşağıdakilerdir: İçişler Bakanlığı, Ekoloji ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Çalışma ve Vatandaşların Sosyal Korunması Bakanlığı, Olağanüstü Durumlar Bakanlığı, Gençler ve Spor Bakanlığı, Dışişler Bakanlığı, Ekonomi ve Sanayii Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Mali Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ulusal Güvenlik Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Savunma Sanayii Bakanlığı, Nakliye, Ulaşım, İletişim ve Yüksek Teknolojiler Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Vergiler Bakanlığı. 19 Bakanlığın yanı sıra Bakanlar Kuruluna dahil olan ve yürütme yönetim kurumları içerisinde yer alan diğer kurumlar aşağıdakilerdir: Mülteciler ve Mecburi Göçmenlerin İşleri üzere Devlet Komitesi, Aile, Kadın ve Çocuk Sorunları Üzere Devlet Komitesi, Diasporla İş üzere Devlet Komitesi, Dini Kurumlarla İş üzere Devlet Komitesi, Devlet Gümrük Komitesi, Devlet İstatistik Komitesi, Devlet Şehircilik ve Mimarlık Komitesi, Devlet Toprak ve Haritaçizme Komitesi, Emlak Meseleleri Devlet Komitesi, Menkul Kıymet Devlet

Komitesi, Standardlaştırma, Meteoroloji ve Patent üzere Devlet Komitesi, Devlet Göç Hizmeti, Devlet Sınır Hizmeti, Seferberlik ve Askeri Hizmete Çağırış üzere Devlet Hizmeti, Devlet Deniz Administrasyonu (İdaresi), Devlet Sivil Hava Administrasyonu (İdaresi), Ulusal Arşiv İdaresi. Bu devlet komite, hizmet, administrasyon ve idareleri de merkezi yürütme kurumları sayılmakta ve bu kurumların başkanları, Başbakan, Başbakan yardımcıları, bakanlar ile birlikte hükümeti teşkil etmekte (AzPolitika, 2013). Bu kurumların her biri kendi görevli oldukları alanlarda faaliyet gösteren alt kurumlar üzerinde üst amir olarak denetim hakkına sahiptirler.

3.2.3 Mahkeme denetimi

Artık bildiğimiz gibi, Azerbaycan`da yargısal yönetim Anayasanın 125. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme, temyiz mahkemeleri, genel mahkemeler veya diğer ihtisas mahkemeleri tarafından hayata geçirilmektedir. 1 Aralık 1998 tarihli AC Cumhurbaşkanı fermanı esasında kabul edilen “Mahkemeler ve hakimler hakkında” Kanunun 3. maddesine göre Azerbaycan Cumhuriyeti mahkemelerinin faaliyetleri, sadece adaletli yargının ve mevzuatın öngördüğü şekilde yargısal denetimin uygulanmasına yönlendirilmiştir. Aynı maddeye göre, mahkemeler adalet yargısını gerçekleştirirken AC Anayasası ile belirlenmiş insan ve vatandaş haklarını ve özgürlüklerini, mülkiyet durumuna bağlı olmadan tüm müessese, idari kurum ve kuruluş, parti, sivil toplum kuruluşları ve diğer hukuk tüzel kişilerinin hukuklarını ve hukuki menfaatlerini her türlü kasıt ve kanun bozuntularından müdafaa etmekte, AC Anayasasında ve bu Kanun`la belirlenmiş diğer vazifeleri hayata geçirmektedir. Mahkeme işlerine birinci instansiya, apellyasiya ve kassasiya instansiyaları üzere bakılmaktadır. Mahkemeler bakılmış işler üzere AC adından çözünürler (qetnameler), hükümler, karardatlar ve kararlar çıkarabilir. AC`nin tüm vatandaşları, AC topraklarında yaşayan tüm yabancı vatandaşlar, aynı zamanda vatandaşlığı olmayan kişiler AC Anayasasında ve kanunla belirlenmiş hukuk ve özgürlüklerinin, hukuk tüzel kişilikleri ise hukuki menfaatlerinin her tür kasıt ve hukuk bozuntularından müdafaası amacıyla mahkemelere başvurma hakkı vardır.

2004'de Mahkeme Hukuk Konseyi tesis edilmiş, 23 Aralık 2003'de "Anayasa mahkemesi hakkında" kanuna ek ve değişiklikler hakkında kanun kabul edilmiştir. Bu kanuna göre vatandaşlar kendi bozulmuş hakları ve özgürlüklerinin berpası için direk Anayasa Mahkemesine başvurmak hakkı kazanmıştır. Son yıllarda mahkeme ve yargı sisteminin daha da modernleştirilmesi için birçok adımlar atılmaktadır. 15 Temmuz 2010 tarihinde Azerbaycan'da mahkeme sisteminin modernleştirilmesi ile ilgili bazı tedbirler ve "Mahkeme ve hakimler hakkında" ve "Mahkeme-Hukuk Konseyi hakkında" AC kanunlarına değişiklikler ve ekler hakkında" yeni kanun kabul edilmiştir. Bu kanunla bazı yeni mahkemeler oluşturulmuştur: Bakü Ağır Cinayetler Mahkemesi, aynı zamanda bölgelerde (Lenkeran, Gence, Şeki) ağır cinayet mahkemeleri. Bunların yanısıra 2011'de yeni uzmanlaşmış idari-ekonomi mahkemeler faaliyete başlamıştır. Tüm bunlar mahkeme ve yargı sisteminin işleyişinin ve yargı denetiminin aha da iyileştirilmesine hizmet etmek için tasarlanmış ve düşünülmüştür (Bahışova vd., 2010: 1-2). Fakat birçok unsurlar dikkate alınarak söylenebilir ki, mahkemelerin özgürlüğünün artırılması için onun devlet denetim ve denge sisteminde daha efektif bir rol oynaması imkanları genişlendirilmesi, Mahkeme Hukuk Konseyi'nin yetkileri artırılmalıdır. Buraya mahkemelerin kendi bütçeleri üzerinde yetkilere sahip olması ve sivil toplumla yakın ilişkiler kurması da aittir.

Azerbaycan'da yargı denetiminin en önemli kollarından biri Anayasa Mahkemesi denetimidir. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı, ACMM, Bakanlar Kurulu, Yüce Mahkeme, AC Prokurorluğu veya NÖC Yüce Meclisi tarafından sorğu ile iletilen aşağıdaki konularda denetleme yapıyor:

1. AC kanunlarının, Cumhurbaşkanı ferman ve serencamlarının, ACMM kararlarının, Bakanlar Kurulu karar ve serencamlarının, merkezi icra hakimiyeti organlarının hukuk aktlarının Anayasaya uygunluğu;
2. Cumhurbaşkanı fermanlarının, Bakanlar Kurulu kararlarının, merkezi icra hakimiyeti organlarının hukuk aktlarının AC kanunlarına uygunluğu;
3. AC Bakanlar Kurulu kararları, merkezi icra hakimiyeti organlarının hukuk aktlarının Cumhurbaşkanı fermanlarına uygunluğu;
4. Bazı durumlarda AC Yüce Mahkeme kararlarının AC Anayasasına uygunluğu;

5. Belediye aktlarının AC Anayasasına, kanunlara, Cumhurbaşkanı fermanlarına, Bakanlar Kurulu kararlarına (NÖC`de hemde NÖC Anayasası, kanunları ve Bakanlar Kurulunun kararlarına) uygunluğu;
6. Yürürlüğe girmiş devletlerarası anlaşmaların AC Anayasasına uygunluğu, hükümetlerarası anlaşmaların AC Anayasası ve kanunlara uygunluğu;
7. NÖC Anayasasının, kanunlarının, NÖC Meclisinin kararlarının ve Bakanlar Kurulunun kararlarının AC Anayasasına uygunluğu; NÖC kanunlarının, NÖC Bakanlar Kurulunun kararlarının AC kanunlarına uygunluğu; NÖC Bakanlar Kurulunun kararlarının AC Cumhurbaşkanı fermanlarına ve AC Bakanlar Kurulu kararlarına uygunluğu;
8. Yasama, yürütme ve yargı yönetim kurumları arasında hakimiyet bölgesi ile bağlı anlaşmazlıklar.

3.2.4 Mali denetim

Yürütme yönetimini gerçekleştiren diğer kurumlar aynı zamanda gerçekleştirdikleri eylem ve işlemleri denetleme hakkına sahiptirler. Örneğin, AC Mali Bakanlığına bağlı bir kurum Baş Devlet Hazine Darlığı, 1995 tarihinde AC Cumhurbaşkanının fermanı ile kurulmuştur. 2009`da kabul edilmiş Cumhurbaşkanı Fermanı ile AC Mali Bakanlığına tabi Devlet Hazine Darlığı Ajanı olarak adlandırılmıştır. Bu kurum devlet bütçesinin kasası rolünü yerine getirmekte, mali işlemlerin hesaplarını tutmakta, AC mali kaynaklarını tek bir merkezden idare etmekte, harcamaları kontrol etmektedir. Başka sözle, devlet bütçesinden malileşen işlemlerin hesabını tutmakta, bütçe harçları üzere devlet adından bütçe teşkilatları karşısında yükümlülükler almakta, devlet bütçesine yeni mali kaynakların dahil olmasını ve harcanmasını tek merkezden yürütmektedir. Ajanlık direktörü Mali bakanı tarafından atanmakta ve onun karşısında sorumluluk taşımaktadır (Mitelov, 2015: 32-33). Bunun yanı sıra, Azerbaycan`da Mali Bakanlığına tabi, 2009`da AC Cumhurbaşkanının Fermanı ile kurulmuş Devlet Mali Kontrol Hizmeti kurumu devlet bütçesinden malileşmekte olan ve devlet bütçesini kullanan kurumlarda, AC`nin yabancı ülkelerdeki diplomatik temsilciliklerinde devlet mali denetim hizmetini gerçekleştirmektedir. Bunun

yanısıra kurum, devlet bütçesinden ayrılan, rayonlar ve şehirler üzere gelir ve harçları düzenlemekte ve yerlerdeki merkeze bağlı, yani taşra mali idarelerinin (şubelerin) faaliyetini kontrol etmektedir. Devlet Mali Kontrol Hizmeti devlet bütçesinden malileşen tüm bakanlık, idare ve kurumlarda teftiş işinin teşkilinden sorumludur. Teftiş ve denetim işlemleri sonucu herhangi hukuk bozuntusu veya sorun rastlanırsa, bu hakta üst kuruma bilgi verilmekte ve devlet bütçesine deymiş zararın karşılanması hakkında hukuk-muhafaza ve yargı kurumlarının ortak çalışmasında eylem ve işlemler gerçekleştirilmektedir (Mitelov, 2015: 29-31).

AC Mali Bakanlığına bağlı bu iki kurumdan başka, her bir bakanlık kendi faaliyeti kapsamına giren alanlarda denetim, kontrol ve teftiş hakkına sahiptir. Örneğin, Vergiler Bakanlığı'nın taşra kuruluşları olan vergiler idareleri, kendi faaliyet bölgelerindeki özel ve kamu tüzel kişiliğe sahip kurumların ve kişilerin vergileri zamanında ödeyip ödemediklerini kontrol etmekte ve herhangi aksama zamanı gerekli tedbirler almaktalar. Vergi denetimi genel olarak teftişin aparıldığı mekana göre – kameral veya seyyar, yani yerinde teftiş, denetlenen meselelerin hacmine göre – kompleks, seçilmiş meseleler veya özel amaçlı, teftişin teşkil şekline göre – növbeli veya növbeden kenar, teftişin gerçekleştirilme şekline göre – tam veya seçilmiş olarak bölünmektedir (Mitelov, 2015: 37). Gerçekleştirilen denetim zamanı aşkarlanan hatalar ve sorunların giderilmesi için yargısal ve mali ceza üsulleri uygulanmaktadır. AC Hesaplama Odası başkanı Vügar Gülmammedov, mali-bütçe kanunlarının bozulmasına karşı idari önlemlerin güçlendirilmesinin önemli olduğunu söylemiştir. Örneğin, AC İdari Hatalar Mecellesinin 467. maddesine göre, devlet vergilerinin zamanında, tam şekilde ve düzgün tutulmadığına göre yetkili kişiler 500-700 AZN aralığında parasal cezaya tabi tutuluyorlar. İdari Hatalar Mecellenin 461. maddesine göre, devlet vergisi raporlarının doğru zamanda ve şekilde iletilmemesine göre, 50 AZN cerimelendiriliyorlar. Vergi Mecellesine göre, vergiler zamanında ödenilmedikte, her geçen gün için toplam vergi hacminin %0.1'i eklenmektedir (AC Vergiler Bakanlığı, 2018).

Azerbaycan'da denetim sistemini daha da geliştirmek amacıyla uluslararası denetim alanında birçok işbirliği hayata geçirilmektedir. Bu ilişkilerin gelecekte devam ettirilmesi de önem taşımaktadır. Uluslararası kuruluşlarla denetim alanında işbirliğinin en önemli nedeneri aşağıdakilerdir:

- Ülkedeki denetçilerin yabancı ülke denetçileri ile karşılıklı işbirliğini artırmak,
- Yabancı ülke denetçilerinin tecrübelerinden faydalanmak,
- Yerli denetim faaliyetleri zamanı ortaya çıkabilen sorunların çözümü için yabancı kaynaklardan faydalanmak,
- Profesyonel denetim kuruluşlarından denetim aşamalarını öğrenmek.

Bu bağlamda Uluslararası Mühasebeciler Federasyonu, Avrupa Hesap Uzmanları Federasyonu ve diğer uluslararası kuruluşlarla hayata geçirilen denetim işbirliği çalışmaları büyük önem arz etmekte, Azerbaycan'daki denetim sisteminin hem Avrupa hem de diğer dünya devletleri tarafından tanınmasını ve Azerbaycan'ın denetimine olan güveni artırmayı sağlamaktadır.

3.3 Azerbaycan'da Ombudsmanlık Kurumu

3.3.1 Ombudsmanın tayini

Azerbaycan Cumhuriyetinin Anayasası kabul edildikten sonra, ülkede insan hakları alanında demokratik, hukuki reformların yapılması ve insan haklarının uygun şekilde uygulanması amacıyla enstitüsyonel mekanizmaların oluşturulması pratiği oluşmuştur. Son yıllarda gerçekleştirilmiş birçok hukuki reformlara, insan hak ve özgürlüklerinin teminatı açısından birçok uluslararası anlaşmalara ve prensiplere katılıma rağmen Azerbaycan'da insanların ilan edilmiş hukuklarının müdafaası ve korunmasının tekmilleştirilmesine, koruma sisteminin uluslararası normlara adapte edilmesine ihtiyaç vardır. Azerbaycan'da ombudsman kurumunun yaratılmasının gerekliliği ilk kez 22 Şubat 1998 tarihinde kabul edilen “İnsan ve vatandaş haklarının ve özgürlüklerinin temin edilmesini alanında tedbirler hakkında” Cumhurbaşkanı Fermanında bildirilmiştir. 18 Haziran 1998 tarihli Devlet Programında da İnsan Hukukları Üzre Müvekkilin tesis edilmesi öngörülmüştür. Ombudsman iç hukukta insan hak ve özgürlüklerinin kendine özgü yöntemlerle korunmasını sağlayan bir kurum olarak nitelendirilmektedir. Milli Meclis tarafından “Azerbaycan Cumhuriyetinde İnsan Hakları Üzre Müvekkil (Ombudsman) Hakkında” Anayasa Kanunu 28 Aralık 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kanun gereği, 2 Temmuz 2002

tarihinde, Milli Meclisin Cumhurbaşkanı tarafından ileri sürülen 3 aday arasından seçim yaparak seçilmiş kişiyi Azerbaycan'daki ilk ombudsman olarak göreve adaması ile tesis edilmiştir (AC İnsan Hakları Üzre Müvekkili, 2016). Başka sözle Azerbaycan Cumhurbaşkanının ileri sürdüğü adaylardan birinin Milli Meclis'in 2/3 oy çoğunluğu ile, yani 83 milletvekilinin seçtiği kişi ombudsman olarak atanmaktadır. Aynı şekilde Milli Meclis'in 83 milletvekilinin oyu üzerine veya cumhurbaşkanının tavsiyesi ile ombudsmanın görevlerine son verilebilir (OECD, 2005: 155).

Azerbaycan'ın ilk Ombudsmanı olarak Elmira Süleymanova atanmıştır. İnsan Hakları Üzre Müvekkilin atanmasından 3 ay sonra, yani 28 Ekim 2002 tarihinde artık Ombudsman kurumunda ilk başvurular kabul edilmeye başlamıştır Ombudsman kurumunun kurulması Anayasaya değişikliklerle bağlı 2002 yılında gerçekleştirilen referandumda da belirtilmiştir. Ülkenin farklı bölgelerinde Ombudsman'ın bölgesel merkezleri kurulabilmekte ve kurulmaktadır. Örneğin, Guba, Gence, Şeki ve Celilabad gibi şehirlerde Ombudsman Bölgesel Merkezleri gösterilebilir.

Ombudsman tesisatı eski SSCB ülkeleri, aynı zamanda Azerbaycan açısından bir yeniliktir. Lakin bu tesisat dünya tecrübesinde, özellikle demokratik prensiplerin uygulandığı ülkelerde insan haklarını müdafaa eden kurumlar sisteminde önemi bir yere sahip (Emirov, 2010: 363). Ombudsman, Anayasada ve Azerbaycan'ın taraf çıktığı uluslararası anlaşmalarda belirtilen temel insan hak ve özgürlüklerinin bozulmasına engel olmak amacıyla geniş bir mandayla donatılmıştır. Bu kurum mahkeme sistemine dahil olmamakta, aynı zamanda bağımsız olarak faaliyet göstermektedir. Bu kurum insan hak ve özgürlüklerinin ihlali ile bağlı başvuruları kabul ediyor ve gerekli olan bilgileri topluyor. Ombudsman kendisi bir karar çıkarmamakta ve topladığı bilgileri ilgili makamlara göndermektedir (Kazımlı, 2004: 59).

Ombudsmanlık kurumunun geliştirilmesi ve dünya tecrübesinin öğrenilmesi amacıyla 9-13 Haziran 2003'de gerçekleştirilen Uluslararası Ombudsman Konferansı'na ev sahipliğini Azerbaycan, Bakü şehri yapmıştır. Etkinliğin organizasyoncularından biri Azerbaycan Ombudsmanı idi. Etkinliğin genel amacı ise kamu yönetiminde ombudsmanın rolünün belirlenmesi ve pekiştirilmesi idi (Malik, 2007: 320).

3.3.2 Ombudsmanın işlevi

Azerbaycan`da ombudsmanın en önemli yetkilerinden biri engelsiz bir şekilde ve önceden haber etmeden devlet yönetim kurumlarına ve kamu kuruluşlarına, aynı zamanda hapishanelere girebilmesidir. Onu kurum başkanları hemen kabul etmelidirler. Ombudsmanı diğer hukuk müdafa mekanizmalarından farklandıran en önemli özelliği odur ki, o, insanların engelsiz, hiç bir ücret yapmadan, direk ve hızlı bir şekilde başvuru yapabildiği, bürokratik engellerden uzak olan, hukuk bozuntusuna kısa bir zaman içerisinde tepki gösteren, şikayet dilekçelerine acil olarak bakan hukuk müdafa mekanizmasıdır. Ombudsman dedikte, Parlamento tarafından insanların hak ve özgürlüklerinin korunması gibi yetkiler verilen, devlet fonksiyonunu gerçekleştiren yetkili kişilerin üzerinde direk parlamento denetimini gerçekleştiren, fakat onlar tarafından kabul edilmiş kararları değiştirmek hukuku olmayan, itibarlı ve değerli bir kişi kast edilmektedir. Ombudsman tesisatı ne yasama, ne yönetim ne de mahkeme kurumlarına ait olmayan, fakat kendi açısından devletin ali tesisatlarına ait olan bir kurumdur. Ombudsmanın birinci en önemli göstergesi onun tam bağımsızlığıdır. Onun hukuki statüsü Anayasa ve diğer hukuki belgelerle belirlenir. Adeta ombudsman parlamento tarafından atanır. Azerbaycan`da da ombudsman cumhurbaşkanının teklifi üzerine Milli Meclis (Parlamento) tarafından atanmaktadır (Emirov, 2010: 363).

Azerbaycan`da ombudsmanın temel işlevi vatandaşların, yabancıların, vatandaşlığı olmayan kişilerin, hukuk tüzel kişilerinin şikayet dilekçelerine bakmak ve araştırma yapmaktır. Bu şikayetleri ilgili hakları bozulmuş kişilerin onayını almadan STK`lar da yapabilir. Şikayetler ilgili kişinin hakları bozulduğu andan veya kişinin kendi haklarının bozulduğunu bildiği andan itibaren 1 yıl sürecinde yapılabilir. Cezaçekme müesseselerinde (hapishanelerde), soruşturma ve gözaltı merkezlerinde tutulan kişiler tarafından yapılan şikayetler 24 saat içerisinde ombudsmana iletilmelidir. Ombudsmanın şikayetlerle ilgili devlet memurlarına yönelttiği sorular 10 gün içerisinde cevaplandırılmalıdır. Bu işte ombudsmanın yetkileri yeteri kadar geniştir. O belirli belgeleri denetmek, talep etmek, bu belgelerle tanışmak, yetkili kişilerden ve vatandaşlardan izahat almak hakkına sahiptir. Ombudsman, bir nevi vatandaşlar ile devlet arasında kanun bozuntularının ortadan kaldırılması amacıyla arabulucu rolünü oynamaktadır. Bu bağlamla ombudsman rapor, Milli Meclise ve

Anayasa Mahkemesine teklif ve şikayet yolu ile, veya cinayet işinin kaldırılmasına dair teşebbüsle ilgili kurumlara başvuru yapılabilir (Emirov, 2010: 364-365). Ombudsman Milli Meclise insan hak ve özgürlüklerinin temin edilmesi amacıyla kanunların kabul edilmesi veya yeniden bakılması ile ilgili teklifler verebilir. Aynı zamanda Ombudsman mahkemelerden süründürmecilik, belgelerin kaybedilmesi ve zamanında verilmemesi, mahkeme kararlarının icrasının geciktirilmesi ile ilgili insan haklarının bozulması hakkında şikayetlere bakabilir. Bunun yanı sıra ombudsman af, vatandaşlık, siyasi sığınma meselelerinin halli ile bağlı AC Cumhurbaşkanına teklifler verebilir.

Her yılın sonunda Milli Meclise ombudsmanın müracaatı ve gördüğü işlerle ilgili bilgileri yansıtan raporu verilir. Rapor devlet basın organında yayımlanır. Tabiki hiçbir devlet memuru kendi ismini böyle bir raporda görmek istemez.

2001 yılında kabul edilmiş Ombudsman hakkında Anayasa kanununa göre Azerbaycan'da insan hakları müvekkili, yani ombudsmanın aday olarak atanması için aşağıdaki talepler vardır:

- Azerbaycan Cumhuriyeti vatandaşı olmalıdır ve ikili vatandaşlığı olmamalıdır
- Yaşı 30'dan aşağı olmamalıdır
- İnsan haklarının korunması alanında tecrübesi ve yüksek kişisel özelliklere sahip olmalıdır
- Yüksek eğitim sahibi olmalıdır
- Ombudsman herhangi siyasi faaliyetle veya siyasi parti ile bağımlı olamaz
- Ombudsman herhangi devlet yönetim kurumlarında veya STK yönetiminde faaliyet gösteremez
- Ombudsman seçildiği günden itibaren 5 gün içerisinde kendi statüsüne uygun olmayan faaliyetlerini durdurmalıdır.
- Ombudsman 7 yıl süreliğine seçilebilir ve iki kereden fazla seçilemez.

Azerbaycan mevzuatına göre, ombudsman bağımsızdır ve yalnız Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına tabidir. 2001 yılında kabul edilmiş

Ombudsman hakkında Anayasa kanununa göre ombudsmanlık enstitüsünün bağımsızlığı şöyle belirlenmiştir:

- Ombudsman değiştirilemez
- Ombudsman dokunulmazdır
- Devlet ve yerel yönetim kurumları tarafından veya yüksek memurlar tarafından onun faaliyeti engellenemez
- Ombudsmanın maddi ve sosyal teminatı sağlanmalıdır
- Acil veya askeri durumlar zamanı ombudsmanın faaliyeti durdurulamaz veya kısıtlanamaz.
- Azerbaycan Cumhurbaşkanı, AC Milli Meclisi milletvekillerinin ve AC hakimlerinin faaliyetinin denetlenmesi ombudsmanın yetkilerine dahil değildir (e-kanun, 2018).

AC İnsan Hukukları Üzre Müvekkil (Ombudsman) tesisatı 2008 yılından itibaren Avrupa'nın Çocuk Hukukları Ombudsmanları Ağı'nın (ENOC) üyesidir. Azerbaycan Ombudsmanı ENOC'la (European Network of Ombudspersons for Children) sıkı bir işbirliği gerçekleştirmektedir. ENOC tarafından 2010 yılından itibaren gerçekleştirilen Avrupa Genç Danışmanlar Ağı (European Network Youth Advisors) projesine (ENOC, 2015) Elmira Süleymanova'nın teşebbüsü ile Azerbaycan'dan Çocuk ve Gençlerin Barış Ağı üyeleri katılmış ve onlar Avrupa'nın birçok büyük şehirlerindeki tedbirlerde iştirak etmişler (AC İnsan Hakları Üzre Müvekkili, 2016a). Fakat 2001 kanunu gereği bir ombudsmanın 2 kerelik süreçten ve toplam 14 yıldan fazla faaliyet göstermesi yasak olsa da, günümüz itibariyle artık 16 yıldır ki Elmira Süleymanova Azerbaycan Ombudsmanı olarak çalışmaktadır. Bu ise insan haklarının uygulanmasını denetleyen ve koruyan kurumun kendisinin Anayasa kanununu uygulamadığını göstermektedir.

3.3.3 Ombudsmanın raporları

Azerbaycan'da ombudsmanın 2002 yılında faaliyete başlamasından günümüze kadar her yıl bir rapor olmakla toplam 16 raporu vardır. Bu raporların her biri dinlenildikten sonra, AC insan hakları üzre müvekkili (ombudsman) hakkında

Anayasa Kanununun 14.1 maddesine uygun olarak ombudsmanın yıllık raporlarının dinlenilmesi ve dikkate alınması hakkında AC Milli Meclisi kararı kabul edilmektedir (AC İnsan Hakları Üzre Müvekkili, 2016b ve 2016c). Bu kanunun 14. maddesine göre, Ombudsmanın yıllık raporları cari yıl bittikten sonra iki aydan geç olmamak şartıyla, AC Cumhurbaşkanına sunulmalı, Milli Meclise, Bakanlar Kuruluna, Anayasa Mahkemesine, Yüksek Mahkeme ve Baş savcıya gönderilmelidir. Daha sonra ise raporun Milli Meclis'te dinlenmesi gerçekleştirilmektedir. Örneğin, 2016 yılının raporu 27 Şubat 2017 tarihinde ilgili kurumlara gönderilmiş ve 7 Mart 2017 tarihinde ise Milli Meclis karşısında dinlenmesi gerçekleştirilerek basın organında yayımlanmıştır.

Ombudsman'ın 2016 yılı raporuna göre ülkede insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin, insanların yaşam düzeyinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi açısından pozitif görünüm her geçen sene daha da artmaktadır. Tüm dünya genelinde yaşanan ekonomik krize rağmen ülkedeki siyasi-ekonomik stabilite, yeni enerji projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni mali yatırımlar, başarılı reformların yapılması bu krizin ağır sonuçlarının karşısını almıştır. Özellikle 2014-2018 yıllarını kapsayan sosyal-ekonomik gelişim Devlet Programının icrası sonucunda bölgelerde gelişim gözükmektedir. Vergi borçlarının tenzimlenmesi hakkında kanunun kabul edilmesi, gereksiz denetimlerin karşısının alınması, lisans ve izinler portalının yaratılması ve bu alanda gerçekleştirilen diğer tedbirler devlet tarafından girişimcilere yaratılan geniş imkanların ve onların özgür faaliyetine desteğin göstergesidir. Bunun yanı sıra yönetimin iyileştirilmesi ve demokratikleştirilmesi, hukuk eşitliğinin sağlanması, eşit imkanların yaratılması, devlet kurumlarına itibarın artması, ulusal karakter taşıyan konularda vatandaşların katılımının sağlanması, kamu denetiminin yapılması, insanların eğitiminin artırılması, yolsuzlukla mücadelenin genişletilmesi, hapis edilen şahısların af edilmesi, birçok genel af düzenlemelerinin yapılması büyük önem taşımaktadır. Petrol-dışı sektörün gelişimiyle birlikte yeni endüstri alanlarının yaratılması, ASAN hizmetin faaliyeti, bir sıra ASAN Kommunal merkezlerinin oluşturulması, ABAD kamu tüzel kişiliğine sahip kurumun faaliyete başlaması bu dönemi özetleyen en önemli gelişmeler olarak gösterilebilir. Dünya Bankının "Doing Business 2017" hesabatında Azerbaycan 65. sırada yer almış, Davos Dünya Ekonomi Forumunun değerlendirmelerine göre ise Azerbaycan ekonomisi rekabet

edebilirliğine göre 37. yere yükselmiş ve BDT ülkeleri arasında 1. sırada gösterilmiştir. 2016 yılı boyu ülkede BM Medeniyetler İttifakının 7. Küresel ve 5. Uluslararası Humanitar Forumları, Formula 1 Avrupa Gran-Pri yarışları, 42. Uluslararası Satranç Olimpiyadası Bakü'de düzenlenmiş ve Azerbaycanlı sporcular Brezilya'nın Rio-de-Janeyro şehrinde gerçekleştirilen 31. Yaz Olimpiyat Oyunlarında yüksek neticeler elde etmişler. Ülkenin 4 bölgesinde – Guba, Şeki, Celilabad ve Gencede Ombudsmanın bölgesel merkezleri, 24 saat faaliyet gösteren 916 numaralı “Çocuk sıcak hattı” ve işgencelere karşı sıcak hattı faaliyetine devam etmiştir. Faaliyete başladığı andan 2016 yılına kadar Ombudsmana toplam 148 750 dilekçe dahil olmuş, sadece 2016 yılında ise dahil olan dilekçelerin sayısı 18 740 olmuştur. 2016 yılı boyu farklı şehir ve rayonlarda, mültecilerin yaşadığı kasabalarda insanlarla görüşler, hapishanelerde, soruşturma merkezlerinde, askeri bölmelerde, çocuk, yaşlılar ve engelliler evlerine, yatılı okullara, tıbbi, eğitim ve sosyal müdafaa müesseselerine bakışlar gerçekleştirilmiş ve toplam 3 636 kişi kabul edilmiş, onlara ilgili konularda danışmanlık yapılmıştır. Fakat şikayetlerin Ombudsmanın yetkilerine ait olmaması, dilekçe şaiplerinin hukuklarının bozulduğu günden bir yıldan fazla zamanın geçmesi, anonim olması, şikayetlerle ilgili artık mahkemelerin gitmekte olması, tekrar verilmiş dilekçelerde yeni bilgilerin ve kanıtların olmaması nedeniyle dilekçelerin sadece %57.4'ne bakılmıştır.

AC bağımsızlığının 25 yılı, İlham Aliyev tarafından ilan edilen “multikültürizm yılı”, aynı zamanda Ombudsman tesisatının kurulmasının 15 yılı ile ilgili olarak 28 Aralık 2016 tarihinde “Multikültürizm ve insan hakları: eşitlik, işbirliği, gelişim” konusunda konferans gerçekleştirilmiştir. 2016 referandumunda denetçi olarak iştirak edilmiş ve seçicilerin hukuk medeniyetlerinin yükseltilmesi ve oylamanın demokratik, özgür, bağımsız ve şeffaf bir şekilde geçirilmesine hizmet edecek tedbirler gerçekleştirilmiştir. Ombudsmanın faaliyete başladığı andan itibaren 13 defa Ombudsmanların Bakı Uluslararası Konferansı, her yıl 18 Haziran Azerbaycan Cumhuriyetinde İnsan hakları günü ile bağlı olarak tüm ülke genelinde “insan hakları aylığı” düzenlenmiştir. Azerbaycan Ombudsmanı BM'in ve onun uzman kuruluşları, aynı zamanda İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, AB, Avrupa Konseyi, AGİT, Uluslararası Kızıl Haç Komitesi, Uluslararası ve Avrupa Ombudsmanlar Enstitüleri, Asya Ombudsmanlar Assosyası ve diğer uluslararası hükümetlerarası ve sivil

toplum kuruluşları ile işbirliği devam ettirilmiştir. Ermenilere esir düşmüş Dilgem Esgerov ve Şahbaz Guliyev`in işgence veya insan şahsiyetini alçaldan davranışlara ve cezalara tabi tutulmamaları için Uluslararası Kızıl Haç Komitesine başvuru yapılmıştır. Aynı zamanda Cebrayıl rayonunun işgalden yeni kurtarılan Cocuk Mercanlı köyünde insanların doğma topraklarına geri dönmesini sağlamak için köyün berpası amacıyla Cumhurbaşkanı emriyle 4 milyon manat ve otomobil yolunun inşası için ayrıca 4.3 milyon manat ayrılmıştır (Azerbaycan Cumhuriyetinin İnsan Hakları Üzre Müvekkili (Ombudsman), 2016). Görüldüğü gibi bu raporda gerçek insan hakları ihlallerinden hiçbir söz edilmemektedir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİ TÜRKİYE VE AZERBAYCAN AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

Hem Türkiye hem de Azerbaycan`da yönetim sürecinin temel ve evrensel şekli örgütlenmedir. Her iki ülkede kamu yönetimi eylem ve işlemleri başlıca olarak iki düzeyde – ulusal ve yerel yönetim düzeylerinde ele alınır. 1923`te Cumhuriyet bürokrasisi kurulduktan sonra Osmanlı`nın yalnızca şekilsel tarafını değil, merkeziyetçilik davranış ve tutumlarını da devralmış ve çok partili bir sistemin kurulduğu 1950`li yıllara kadar yönetim yapısında fazla değişiklik olmamıştır. Aynı şekilde Azerbaycan`da da 1918`de ilk Cumhuriyet kurulmuş, 1920-1991 yılları arasında Sovyet yönetimi altında tek partili (Komunist Parti) bürokratik sistem oluşturulmuş ve nihayetinde 1991`de bağımsızlık kazanan Azerbaycan başta YAP olmakla çokpartili bir düzene geçerek demokratik yapısını geliştirmeye başlamıştır. “Bir millet iki devlet” sloganıyla uluslararası alanda hep birbirini destekleyen Türkiye ve Azerbaycan`da kamu yönetimi, genel olarak sağlam bir merkezilik prensibine göre örgütlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti`nin ilk Anayasası 1924, ikinci Anayasası 1961 tarihinde kabul edilmiştir. Şimdiki Türk Anayasası 1982`de kabul edilmiş, 7 kısım içerisinde 177 madde ve 16 geçici maddeden oluşmaktadır. Günümüze kadar 21 kez değişikliğe uğrayan Anayasaya en son değişiklik 2017 yılında gerçekleştirilen halkoylamasıyla yapılmıştır. Merkezi yönetim; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlıklar ve bunlara bağlı veya yardımcı kuruluşlardan teşkil olunmuştur. Cumhurbaşkanlığı merkezi yönetim teşkilatlarının en üst kademesi, hem de devletin başıdır.

Azerbaycan Cumhuriyeti`de ise hukuk devletinin temel garantisi olarak 27 Kasım 1995 tarihinde kabul edilen ve günümüzedek 3 kez (2002, 2009 ve 2016 tarihlerinde) referandumla (halk oylaması) değişikliğe uğrayan Azerbaycan Anayasası kabul edilmektedir. Anayasa 5 bölüm, 12 Fesil içerisinde 158 maddeden oluşmaktadır. Anayasanın üçüncü bölümü 4 fesilden oluşuyor (V., VI., VII. ve VIII. Fesilller) ve

Kamu Yönetimi (Devlet Hakimiyeti) adlanıyor. Her iki ülkede kamu yönetiminin denetimi Anayasaya uygun biçimde gerçekleştirilmektedir.

4.1 Siyasal Denetim Açısından Karşılaştırılması

Demokratik bir rejimde halk adına egemenlik yetkisini kullanan kurumlar, anayasa gereği, devlet idaresinin işleyişi ile ilgili sorunlarda “gözetici”, “denetleyici” bir rol üstlenmektedirler. Türkiye’de Anayasa gereği belirlenmiş yöntem ve araçlarla parlamentonun hükümet üzerinde denetim hakkı, veya tersine hükümetin parlamento karşısında sorumluluğu vardır. Siyasal denetim, bakanlıkların kendi görevlerini yerine getirip getirmediğinin TBMM tarafından araştırılması ve denetlenmesi ile ilgilidir. Bunun yanısıra, TC Anayasasının 74. maddesi ile, vatandaşların Meclis’e dilekçe ile başvurarak herhangi kamu işi ile ilgili yetkili kişilerden şikayet etme hakkı tanınmıştır. TC Anayasasının 98. maddesine göre, TBMM tarafından hükümete karşı uygulanan siyasal denetim araçları olarak Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru belirtilebilir.

AC Anayasasının 81. maddesine göre, Azerbaycan’da yasama yönetimi Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi (ACMM) adlanan Parlamento tarafından hayata geçiriliyor. ACMM milletvekilleri herhangi cinayet suçu ile yakalanma durumu istisna, genel olarak yargısal denetime tabi tutulmazlar. ACNM kamu yönetiminin neredeyse tüm meselelerinde Cumhurbaşkanı önerilerini dikkate almak zorundadır. Örneğin, AC diplomatik misyonlarının kurulması, devlet bütçesinin onaylanması, İnsan Hakları Müvekkilinin (Ombudsmanın) seçilmesi, askeri doktrininin onaylanması, Cumhurbaşkanının fermanlarının onaylanması, Başbakanının, Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkemesi ve temyiz mahkemeleri hakimlerinin, Baş Prokurörünün (Baş Savcının), Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyelerinin atanması veya görevden alınması, AC Cumhurbaşkanının talebi ile savaş ve barış ilan edilmesine izin verilmesi konularında Parlamento Cumhurbaşkanı önerileri doğrultusunda hareket etmektedir. Bunun yanısıra, AC Anayasasının incelenmesinden de belli olduğu gibi, AC milletvekillerinin hükümetten rapor isteme, hükümeti (veya Cumhurbaşkanını) denetleme gibi bir yetkisi bulunmamakta

ve yürütme yönetim kuruluşlarının kararlarına da güçlü bir etki yapabildiği söylenememektedir. Bunun tersi, en son 2016 yılı halk oylamasıyla getirilen düzeltişlere göre, Cumhurbaşkanı tarafından ACMM'ye sunulan kararlar bir kaç kez kabul edilmezse, Meclis'in Cumhurbaşkanı tarafından bırakılabilmesi sözkonusudur. Tüm bunlar karşılaştırıldığında Azerbaycan'da siyasal denetimin Türkiye ile kıyasla çok daha zayıf olduğu sonucuna varılabilir.

Siyasal denetim türlerin içerisinde yer alan daha bir denetim, Parlamento tarafından Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) bilanço ve sonuç hesaplarının uygunluğu ve yönetim kurallarına uyulmasının denetlenmesidir. Azerbaycan'da benzeri kurum ACHO'dur. Kurumun faaliyet alanlarının başında devlet bütçesinin onaylanması ve yürütülmesi, devlet emlakının yönetilmesi ve özelleştirilmesi gibi işlemlerin gözlemlenmesi, tüzel kişilere ve belediyelere devlet bütçesinden ayrılan kaynakların gereğince kullanılmasının denetimi, devlet bütçesinin kullanımı ile ilgili raporların hazırlanması vd. gelmektedir.

4.2 İdari Denetim Açısından Karşılaştırılması

Yönetim yapısı içerisinde yeralan tüm kamu kurumlarının kendi içinde oluşturulmuş özel birimlerce iç denetim veya dış denetim birimleri tarafından gerçekleştirilen idari denetimin amacı, kurumun eylem ve işlemlerinin yerindelik ve hukukilik ölçütlerine uygunluğunun tam anlamıyla sağlanıp sağlanmadığının saptanmasıdır. Klasik anlamıyla, iç denetim zamanı idarenin yapısı esas alınarak üsttün alta doğru hiyerarşik şekilde denetim gerçekleştirilir. Dış denetim ise, yönetim zinciri dışındaki dış denetim kurumları tarafından gerçekleştirilerek, vesayet denetimi adlanır.

TC Anayasasının 106. maddesine göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Onlar Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanır ve görevden alınırlar. Bu durum yürütme erki üyelerinin bir hiyerarşik yapı içerisinde bulunduğu göstergesidir. Bunun yanısıra merkez yönetimin kamu yönetiminde birliği sağlamak amacıyla yerel yönetimleri denetlemesi idari vesayet adlanmakta ve dış denetim şekli olarak bilinmektedir. Türk hukukunda vesayet

denetimi, Anayasanın 127. maddesi ile düzenlenmektedir. Bu maddeye göre, vesayet denetimi, merkezi idare tarafından mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütölüp yürütölmediğini belirlemek, kamu görevlerinde birliğı sağlamak, toplum yararını korumak ve mahalli ihtiyaçları karşılamak amacıyla, kanunla belirlenen esas ve usuller gereğı yapılan bir denetimdir.

Anayasa gereğı, Azerbaycan`da yürütme erki, AC Cumhurbaşkanına ait edilmektedir. Cumhurbaşkanı, bu görevi “devletin başı” olarak yürütmekte, yani hem yürütmenin başı, hem de devletin başkanı olarak bu görevi yerine getirmektedir. Ayrıca, bu makam, “devletin temeli” olarak konumlandırılarak, ayrıcalıklı bir konuma getirilmiştir. Bu doğrultuda, Azerbaycan yönetim sisteminin ABD “Başkanlık Sistemi”ne benzediğı, aynı zamanda Azerbaycan Cumhurbaşkanının çok daha fazla yetkilerle donatılması ve yasama organı olan Milli Meclis`in ABD Kongresi ile oranda çok daha güçsüzlüğü kıyaslandığında, temel farklar da görölabilir.

Azerbaycan`da yürütme yönetimini gerçekleştiren kurumlar aynı zamanda gerçekleştirdikleri eylem ve işlemleri denetleme hakkına sahiptirler. Bu kurumlar yürütme kurumu olmanın yanı sıra, hemde yürütölün alanlarda dış denetimi gerçekleştirmektedirler. İç denetim ise kurumların kendi dahilinde üst amirlik ilkesine bağımlı şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda Azerbaycan ve Türkiye`de yönetimin idari denetiminin birbirine benzediğı sonucuna varılabilir.

4.3 Yargı Denetimi Açısından Karşılaştırılması

Yönetimin yargısal denetiminin gerçekleştirilmesinde dünya genelinde ve Türkiye`de de uygulanan iki temel sistem vardır: adli yargı ve idari yargı denetimi. Aynı durum Azerbaycan için de söz konusudur. Hukuk ve ceza davaları ile ilgili adli yargı ve kamu hukuku ile ilgili uyuşmazlıkları çözen idari yargı mahkemeleri Türk ve Azerbaycan hukuk sistemlerinin bir parçası olmaktadır. TC Anayasasının 125. maddesine göre, mevcut olan yönetim kuruluşlarının her türlü eylem ve işlemlerine

karşı yargı yolu açıktır. Burada Yüksek Askeri Şuranın bazı karar ve işlemleri istisnai durum yaratmaktadır.

2017 yılında TC Anayasasının 105. maddesine getirilmiş değişikliğe göre Cumhurbaşkanı bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile soruşturma açılması istene, TBMM üye tamsayısının 2/3 gizli oyuyla ise Yüce Divana sevk kararı alınabilir. Hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz. Yüce Divan tarafından seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanının ise görevi sona erer. Görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra bu madde hükmü uygulanır. Böylece Cumhurbaşkanına karşı bile yargı yolu açık olduğu söylenebilir. TC Anayasasının 106. maddesi gereği Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar haklarında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiası kaldırıldığı halde Cumhurbaşkanının suç işlediği halde uygulanan yöntemler kullanılır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

AC Anayasanın ise 125. maddesine göre, Azerbaycan`da yargısal yönetim, Anayasa Mahkemesi, Yüce Mahkeme, temyiz mahkemeleri, genel mahkemeler veya diğer ihtisas mahkemeleri tarafından, adaletli yargı yolu ile, Anayasal, mülki veya cinayet mahkemesi icraatı aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Anayasanın 128. maddesine göre, hakimler dokunulmazdır ve cinayet suçu ile yakalanma hali istisna, ona karşı hiçbir yargısal denetim gerçekleştirilemez. Azerbaycan`da Cumhurbaşkanının doğrudan yaptığı işlemler idari yargı denetiminin dışında kalmaktadır.

Aynı zamanda Azerbaycan`da yönetimin yargısal denetimini gerçekleştiren kurumlardan biri de, Anayasa Mahkemesidir. Anayasa, diğer yasal düzenlemelere göre bir üst kademe oluşturmakta ve Anayasa`nın gerektiği biçimde korunabilmesi için devlet iktidarını kullanan farklı yönetim kuruluşlarının tüm faaliyet ve işlemlerinde anayasaya uygun hareket etmeleri gerekmekte ve dolayısıyla bu denetimi gerçekleştirecek mekanizmaların varlığı kendini göstermektedir. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı, ACMM, Bakanlar Kurulu, Yüce Mahkeme, AC Prokurorluğu, Cumhurbaşkanı fermanlarının, Bakanlar Kurulu kararlarının, merkezi icra hakimiyeti organlarının hukuk aktlarının, Bazı durumlarda AC Yüce Mahkeme kararlarının, Belediye aktlarının, Yürürlüğe girmiş devletlerarası anlaşmaların, NÖC Meclisinin kararlarının ve AC Anayasasına uygunluğunu denetlemektedir.

Tüm bu kurumsal yapılanma ve örgütlenmeye karşın, Azerbaycan`da yargı denetiminin yönetimin hukuka bağıllığını sağlamada yeterli olması sorgulanabilir. Örneğin, Azerbaycan`da genel olarak Cumhurbaşkanının idari yargıdan muhaf tutulması bu konudaki somut örnek olarak gösterilebilir. Bu açıdan Türkiye`nin yargı denetiminin Azerbaycan`la kıyasla daha iyi işleyişinin şahidi olmaktayız. Fakat Türkiye`de de yargı yönetiminin sorgulandığı durumlar istisna değildir.

4.4 Ombudsmanların Karşılaştırılması

Demokratik yapılanmaları modern ölçütlerde gerçekleştirebilmiş toplumların bir çoğunda halk, yüzyıllar boyunca hak talebinde bulunmuş, bu talepler için çeşitli yöntemlerle mücadeleye girmiştir. Kazanılan haklar yönetimden halka bahşedilmiş değil, halktan yönetime doğru uzanan bir çizgiye sahip olmuştur. Her yeni kazanılan hak, demokratik kültüre yeni bir yapı taşı olarak etki yapmış ve yapmaya devam ediyor. Bu bağlamda ombudsman kuruluşu hem Türkiye hem de Azerbaycan`ın demokratik yapısının daha da güçlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyişinin sağlanması ve halkın daha fazla kendi hakları ile donatılması açısından önem taşımaktadır. Hem Türkiye hem de Azerbaycan`da ombudsman kurumu oluşturulmuş ve faaliyet göstermektedir.

Ombudsman sisteminin geliştirilmesine ilişkin Türkiye`de en önemli ilk çalışma 1982 Anayasasının hazırlanma döneminde gündeme gelmiştir. Daha sonra TEMİZ`in 1991`de yayımladığı “Kamu Yönetimi Araştırması” raporunda Devlet Denetleme Kurulunun bir ombudsman olarak çalışmasını sağlayan yasal düzenleme önerilmiştir. 1996-2000 yılları aralığında DPT`nin hazırladığı kalkınma planı, ve bunun akabindeki 8. “Beş yıllık Kalkınma Planı”nda da kamu denetimi kurumunun tesis edilmesi öngörülmüştür. Fakat 2006`da TBMM tarafından kabul edilmiş “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı”na ilk önce Cumhurbaşkanı tarafından veto konulmuş, daha sonra ise bu kanun tasarısı Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. 2010`da halkoylamasına sunulan mini Anayasa Paketine ombudsmanlık kurumuna da yer verilmiş ve paketinin 74. maddesinde herkesin bilgi edinme, ve kamu

denetçisine başvurma hakkı olduğu, TBMM bağımlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri incelediği bildirilmiştir. Referenduma çıkarılan anayasal değişiklikler % 58 halkoylamasıyla kabul edilmiştir. Nihayetinde 2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanu ile Türkiye’de ombudsman görevlerini hayata geçiren benzeri Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) tesis edilmiştir. KDK günümüz itibarıyla faaliyette bulunmakta ve ombudsmanlık görevini gerçekleştirmektedir.

Azerbaycan’da bağımsızlık kazandıktan sonra ilk kez ombudsman kurumunun yaratılmasının gerekliliği 22 Şubat 1998 tarihinde kabul edilen “İnsan ve vatandaş haklarının ve özgürlüklerinin temin edilmesini alanında tedbirler hakkında” Cumhurbaşkanı Fermanında bildirilmiştir. 18 Haziran 1998 tarihli Devlet Programında da İnsan Hakları Üzre Müvekkilin tesis edilmesi öngörülmüştür. Ombudsman iç hukukta insan hak ve özgürlüklerinin kendine özgü yöntemlerle korunmasını sağlayan bir kurum olarak nitelendirilmektedir. Milli Meclis tarafından “Azerbaycan Cumhuriyetinde İnsan Hakları Üzre Müvekkil (Ombudsman) Hakkında” Anayasa Kanunu 28 Aralık 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kanun gereği, 2 Temmuz 2002 tarihinde, Milli Meclisin Cumhurbaşkanı tarafından ileri sürülen 3 aday arasından seçim yaparak seçilmiş kişiyi Azerbaycan’daki ilk ombudsman olarak göreve adanması ile tesis edilmiştir. Görüldüğü gibi Azerbaycan’da ombudsman kurumunun tesis edilmesi Türkiye’de olduğundan farklı olarak daha kolay olmuş ve bu alanda Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev’in inisiyatifleri önemli rol oynamıştır.

KDK, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve merkezi Ankara’da bulunan, özel bütçeli bir kurumdur. KDK, yönetim kurumlarının işleyişi ile ilgili vatandaşların şikayetleri üzerine, idarenin her türlü eylem ve işleri, tutum ve davranışlarını araştırmak ve idareye konu ile ilgili önerilerde bulunmakla görevlidir. TBMM’nin Başdenetçi ve denetçiler ilanı ile başvuran adaylar, DK ve İHİK’nın ortak Komisyonu tarafından ilkin seçimden geçtikten sonra, TBMM üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile seçilirler. Görüldüğü gibi ombudsman ve yardımcılarının seçimi Türkiye’de Azerbaycan’dan farklı olarak bizzat Parlamento tarafından gerçekleştirilmekte, Azerbaycan’da ise bu konuda da Cumhurbaşkanının tavsiye ve önerileri rol oynamaktadır.

Türkiye`de Başdenetçi ve denetçilerin göreve atanma zamanı Türk vatandaşı olması, seçim yapılırken Başdenetçinin elli, denetçinin ise kırk yaşını doldurmuş olması şartı vardır. Başdenetçi ve diğer denetçiler faaliyetleri zamanı hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından emir, talimat, genelge veya tavsiye almamalı ve tarafsızlık ilkesine uygun davranmalıdırlar. Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiş ve onlar sadece 2 dönem için görevlendirilebilirler. Türkiye`nin ilk Başdenetçisi (yani Ombudsmanı) olarak 2016 yılından itibaren Şeref Malkoç görev yapmaktadır.

Azerbaycan`da insan hakları müvekkili, yani ombudsmanın aday olarak atanması için ise 30 yaştan aşağı olmayan, yüksek eğitim sahibi olan adaylar seçilir ve 7 yıl süreliğine göreve atanır. Azerbaycan`da da ombudsman iki kereden fazla seçilemez. Fakat bu hüküm bozulmuştur ve 2002`den itibaren günümüz itibariyle artık 16 yıldır ki Azerbaycan`da İnsan Hakları Müvekkili görevini Elmira Süleymanova yürütmekte devam ediyor.

Azerbaycan`da Ombudsman dedikte, Parlamento tarafından insanların hak ve özgürlüklerinin korunması gibi yetkiler verilen, devlet fonksiyonunu gerçekleştiren yetkili kişilerin üzerinde direk Parlamento denetimini gerçekleştiren, fakat onlar tarafından kabul edilmiş kararları değiştirmek hukuku olmayan, itibarlı ve değerli bir kişi kast edilmektedir. Ombudsmanın şikayetlerle ilgili devlet memurlarına yönelttiği sorular 10 gün içerisinde cevaplandırılmalıdır. Ombudsman Milli Meclise insan hak ve özgürlüklerinin temin edilmesi amacıyla kanunların kabul edilmesi veya yeniden bakılması ile ilgili teklifler verebilir. Bunun yanı sıra ombudsman af, vatandaşlık, siyasi sığınma meselelerinin halli ile bağlı AC Cumhurbaşkanıya teklifler verebilir. Azerbaycan Anayasasının 130. maddesinin 7. fıkrasına göre, AC İnsan Hakları Üzre Müvekkili, yani Ombudsman, insanların hak ve özgürlüklerini bozan herhangi yasama veya yürütme organlarının hukuk aktlarının, belediye veya mahkeme aktlarının AC Anayasa Mahkemesi tarafından halledilmesi için sorğu verebilir. Aynı zamanda Ombudsman mahkemelerden süründürmecilik, belgelerin kaybedilmesi ve zamanında verilmemesi, mahkeme kararlarının icrasının geciktirilmesi ile ilgili insan haklarının bozulması hakkında şikayetlere bakabilir. Her yılın sonunda Milli Meclise ombudsmanın müracaatı ve gördüğü işlerle ilgili bilgileri yansıtan raporu verilir. Rapor devlet basın organında yayımlanır. Azerbaycan`da ombudsmanın 2002 yılında

faaliyete başlamasından günümüze kadar her yıl bir rapor olmakla toplam 16 raporu vardır. Daha sonra ise raporun Milli Meclis'te dinlenmesi gerçekleştirilmektedir. Ombudsman'ın 2016 yılı raporuna göre ülkede insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin, insanların yaşam düzeyinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi açısından pozitif görünüm her geçen sene daha da artmaktadır. Görüldüğü gibi bu raporda Azerbaycan'daki gerçek insan hakları ihlallerinden hiçbir söz edilmemektedir.

Faaliyete başladığı 2002 yılından 2016'ya kadar Azerbaycan Ombudsmanına toplam 148 750 dilekçe dahil olmuş, sadece 2016 yılında ise dahil olan dilekçelerin sayısı 18 740 olmuştur. 2016 yılı boyu farklı şehir ve rayonlarda, mültecilerin yaşadığı kasabalarda insanlarla görüşler, hapishanelerde, soruşturma merkezlerinde, askeri bölmelerde, çocuk, yaşlılar ve engelliler evlerine, yatılı okullara, tıbbi, eğitim ve sosyal müdafaa müesseselerine bakışlar gerçekleştirilmiş ve toplam 3 636 kişi kabul edilmiş, onlara ilgili konularda danışmanlık yapılmıştır. Fakat şikayetlerin Ombudsmanın yetkilerine ait olmaması, dilekçe şaiplerinin hukuklarının bozulduğu günden bir yıldan fazla zamanın geçmesi, anonim olması, şikayetlerle ilgili artık mahkemelerin gitmekte olması, tekrar verilmiş dilekçelerde yeni bilgilerin ve kanıtların olmaması nedeniyle dilekçelerin sadece %57.4'ne bakılmıştır.

KDK ise, faaliyete başladığı Mart 2013'den 2016 yılına kadar toplam 24851 şikayet başvurusu kabul etmiştir. Fakat bunların %35.75'i hakkında "incelenemez", %41'i hakkında "gönderme kararı" verilmiş, %8.88 civarında şikayetlerle ilgili "karar verilmesine yer olmadığı" kararı çıkarılmış, %1.1'i "geçersiz" sayılmıştır. Genel olarak KDK başvurularının ¾'den fazlası kurum tarafından karara bağlanmamaktadır. Türkiye'de ombudsman kurumunun tam şekilde çalışmamasının nedeni kuruma başvuru yollarının henüz tam şekilde düzene girmemesi, insanlar tarafından yanlış başvuru yapılması ve başvuru şartlarını tam olarak yerine getirmemesi, yargı organlarında dava görülmekte iken KDK'ya başvuru yapılması ve genel olarak kuruma müracaat hakkında insanların yeterli bilgisinin olmaması gösterilebilir. Bununla birlikte 2017 yılından itibaren kurumun faaliyetinde önemli gelişmeler yaşandığı, başvuruların sayısının arttığı, çözüm kararlarının sayısının çoğaldığı, KDK'nın işleyişi ve tanıtımı açısından önemli adımların atıldığı söylenebilir. 20 Ekim 2017 tarihi itibarıyla KDK'ya 1406 adet şikayet başvurusu Dostane Çözüm Kararı verilmek suretiyle sonuçlandırılmıştır. Bu bağlamda Azerbaycan'da

ombudsman kurumunun 2017 yılına kadar Türkiye ile kıyasla daha etkili faaliyetinin olduğu, 2017`den itibaren ise KDK`nın faaliyetinin daha da büyüdüğü söylenebilir.

Hem KDK`a hem de İnsan Hakları Müvekkili`ne gerçek ve tüzel kişiler, ülke vatandaşları, hem de ülkede ikamet eden yabancılar ya belirli bir dilekçe formu ile, ya elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da başvurabilirler. Belli konuları içermeyen, daha önce sonuçlandırılan, yargı organları tarafından görülmekte olan veya karar bağlanmış uyuşmazlıklarla ilişkili olan, başvuru ve dilekçe formu düzgün olmayan başvurular her iki ülkedeki kurum tarafından incelenmeye alınmamaktadır.

Hem KDK, hem de İnsan Hakları Müvekkili hukuki açıdan, idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesi, iyi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesi, insan haklarının yerine getirilmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve korunması, hak arama kültürünün yaygınlaşması ve son olarak şeffaf hesap verilebilir, insan odaklı bir idari yönetimin oluşması için çalışmaktadır.

SONUÇ

Demokratik yapılanmaları modern ölçütlerde gerçekleştirebilmiş toplumların bir çoğunda halk, yüzyıllar boyunca hak talebinde bulunmuş, bu talepler için çeşitli yöntemlerle mücadeleye girmiştir. Kazanılan haklar yönetimden halka bahşedilmiş değil, halktan yönetime doğru uzanan bir çizgiye sahip olmuştur. Her yeni kazanılan hak, demokratik kültüre yeni bir yapı taşı olarak etki yapmış ve yapmaya devam ediyor. Bu bağlamda ombudsman kuruluşu hem Türkiye hem de Azerbaycan'ın demokratik yapısının daha da güçlendirilmesi, yönetimin daha iyi işleyişinin sağlanması ve halkın daha fazla kendi hakları ile donatılması açısından önem taşımaktadır. Azerbaycan'da ombudsman kurumu 2002 yılında kurulan İnsan Hakları Müvekkili, Türkiye'de ise bundan 10 sene sonra, yani 2012 yılında tesis edilmiş Kamu Denetçiliği Kurumu'dur.

Ombudsman sisteminin geliştirilmesine ilişkin Türkiye'de ilk önemli çalışma 1982 Anayasasının hazırlanma döneminde gündeme gelmiştir. Azerbaycan'da ise bağımsızlık kazanıldıktan sonra ilk kez ombudsman kurumunun yaratılmasının gerekliliği 22 Şubat 1998 tarihinde kabul edilen "İnsan ve vatandaş haklarının ve özgürlüklerinin temin edilmesini alanında tedbirler hakkında" Cumhurbaşkanı Fermanında bildirilmiştir. Türkiye'de Başdenetçi, Azerbaycan'da ise İnsan Hakları Müvekkili veya sadece Ombudsman adlanan kişi her iki ülkede Parlamento tarafından göreve atanmaktadır. Fakat Azerbaycan'da bu atama cumhurbaşkanının önerisine göre yapılıyor. Azerbaycan'da ombudsman kurumunun tesis edilmesi Türkiye'de olduğundan farklı olarak daha kolay olmuş ve bu alanda Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev'in inisiyatifleri önemli rol oynamıştır. Türkiye'de Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi 4 yıl, Azerbaycan'da ise 7 yıldır. Her iki ülkede ombudsman 2 dönem süreliğine seçilebilir. Fakat Azerbaycan'da artık 16 yıldır tek bir kişi bu görevi hayata geçirmektedir.

Faaliyete başladığı 2002 yılından 2016'ya kadar Azerbaycan Ombudsmanına toplam 148 750 dilekçe dahil olmuş, dilekçelerin %57.4'ne bakılmıştır. Türkiye'de ise KDK faaliyete başladığı Mart 2013'den 2016 yılına kadar toplam 24851 şikayet başvurusu kabul etmiştir ve bunların ¾'den fazlası kurum tarafından karara bağlanmamıştır. Bununla birlikte 2017 yılından itibaren kurumun faaliyetinde önemli gelişmeler

yaşandığı, başvuruların sayısının arttığı, çözüm kararlarının sayısının çoğaldığı, KDK'nın işleyişi ve tanıtımı açısından önemli adımların atıldığı söylenebilir. Gerçekleştirilen düzenlemeler KDK'nın faaliyetin genişlemesine, daha da yaygınlaşmasına getirip çıkarmış ve kurumun geleceği ile ilgili umutları arttırmıştır. Hem KDK, hem de İnsan Hakları Müvekkili hukuki açıdan, idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesi, iyi yönetim ilkelerinin gerçekleştirilmesi, insan haklarının yerine getirilmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve korunması, hak arama kültürünün yaygınlaşması ve son olarak şeffaf hesap verilebilir, insan odaklı bir idari yönetimin oluşması için çalışmaktadır. Sonuç olarak gelecek yıllarda her iki kurumun insan hak ve özgürlüklerinin sağlanması, kamu yönetiminin denetlenmesinin geliştirilmesi açısından önemli başarılar elde edeceği beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının İşler İdaresi Cumhurbaşkanı Kütüphanesi, (2017), *Görkemli Azerbaycanlılar*, Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti'nin İnsan Hakları Üzre Müvekkili (Ombudsman), (2016), *Rapor*.
- Akinci, M. (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, 1. Bası, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Akpınar, E. (2006), Türkiye'de Denetim Olgusu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Denetlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, *Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Isparta.
- Akkoca, H.H. (2013), 2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı), Yüksek Lisans Tezi, *Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Isparta.
- Aksoy, T. (2002), *Tüm Yönleriyle Denetim: AB ile Uyum Sürecinde Denetimde Yeni Bir Paradigma*, Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları.
- Altun, M. ve Kuluçoğlu, E. (2005), "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış", *Sayıştay Dergisi*, 56, ss. 23-51.
- Atay, C. (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Avşar, B. Z. (1999), *Ombudsman – Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu.
- Bahışova, V., Memmedov, E., Ehmedov, F. (2010), "Azerbaycan'ın Mahkeme Sistemi Yeni İnkişaf Merhelesine Gidem Goyur", *Azerbaycan Gazetesi*, 21.12.2010 tarihli sayısı.
- Bozoğlu, M. (2008), Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu, Yüksek Lisans Tezi, *Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Konya.
- Budak, G. ve Budak, G. (2000), *Halkla İlişkiler*, 3. Baskı, İzmir: Barış Yayınları Fakülteler Kitabevi.
- Çakır, Ş. (1985), "Türkiye'nin İdari Yapısı" *Ders Notu*, Ankara.
- Çalış, (2012). Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetimin Yapılanması,
- Çetin, S. (2010), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler", *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), ss. 23-38.

- Demir, G. (2002), *Ombudsman Aranıyor*, İstanbul: Sade Ofset Ahilik Araştırmaları Yayınları.
- Demirelli, L. (2012), *Azerbaycan Cumhuriyeti Kamu Yönetimi Örgütlenmesi*, Yüksek Lisans Tezi, *Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.
- Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, No. 2443, Kabul tarihi: 01.04.1981, Tarih Gazetesi, S. 17299, 03.04.1981.
- Devlet kontrol sisteminin geliştirilmesi ve girişimciliğin gelişimi alanında yapay bariyerlerin ortadan kaldırılması hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Haydar Aliyevin Fermanı, No. 69, 07.01.1999, Bakü.
- Doğan, K.C. (2014), *Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi*, Doktora Tezi, *Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Bursa.
- Doğan, K.C. (2015), *Kamu İdarelerinde Yönetimsel Denetim Süreci ve Stratejik Planlama: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Saarbrücken: Türkiye Alim Kitapları.
- Emirov, M. (2010), *İnsan ve Cemiyet (Üniversitelerin tarih fakültesi öğrencileri için derslik)*, Bakü: ADPU Neşriyatı.
- Erdoğan, O. (2006), *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açısından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.
- Ergün, T. ve Polatoğlu, A. (1988), *Kamu Yönetimine Giriş*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara: Olgaç Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2012), *Kamu Yönetimi*, 5. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Esgün, İ.U. (1996), "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 45 (1), ss. 251-278.
- Fişek, K. (1975), *Yönetim*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Geist, B. ve Mizrahi, N. (1991), "State Audit: Principles and Concepts", *State Audit and Accountability*, Jerusalem.
- Genç, N. (2005), *Yönetim ve Organizasyon / Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar*, İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Gözübüyük, A.Ş. (1999), *Yönetim Hukuku*, 13. Baskı, Ankara: Turhan Kitapevi.

- Gözübüyük, A.Ş. (1970), *İdari Yargı*, İstanbul: TODAİE Yayını.
- Guliyeva, G. (2005), “Democratization and the Rule of Law in Azerbaijan: Europe’s Relevance”. Christopher P. M. Waters (Ed.). *The State of Law in The South Caucasus*, New York: Palgrave MacMillan.
- Güler, A. B. (2006), *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Güredin, E. (1982), *Denetim İlkeleri ve Teknikleri*, 1. Baskı, İstanbul: Formül Matbaası.
- Gürsoy, B. (1981), *Kamusal Maliye- Bütçe*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 481.
- Hunter, J. (1942), “The Auditing Function in the Federal Government”, *The Accounting Review*, 17(3), ss. 221-232.
- Huntington, P. S. (1991), “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy*.
- İdari Yargılama Usulü Kanunu, Kanun Numarası: 2577, Kabul Tarihi: 06.01.1982, Tarih Gazetesi, S. 17580, 20.01.1982.
- Hüseynova, İ. (2004), *Bağımsız Azerbaycan Devletinin Kurucusu*, Bakü: Tehsil.
- Kahraman, M. (2011), “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16).
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, No. 6328, Kabul tarihi: 14.06.2012, Tarih Gazetesi, S. 28338, 29.06.2012.
- Kaplan, Ç., Macit, M., Özcan, E. (2014), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), ss. 75-104.
- Kaya, R. (2009), *İktidar Yumağı: Medya-Sermaye-Devlet*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Kazımlı, E. (2004), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Azerbaycan Anayasası, Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.
- Khan, M. A. (1995), “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, Çev. Faruk EROĞLU, *Sayıştay Dergisi*, 19 (Ekim-Aralık).
- Kulaksız, H. (2008), Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Sistemi ve Uygulanabilirliği, Yüksek Lisans Tezi, *Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sakarya.

- Kutun, M. (2007), “Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetiminde Yönetimsel Dönüşüme Etkileri”, *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 1(1), ss. 117-134.
- Letowska, E. (1990), “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)”, *International and Comparative Law Quarterly*, 39(1), ss. 206-217.
- Malik, M.S. (2007), *A Comprehensive Analysis of the Law of the Ombudsman*, USA: Aberdeen University Press Services.
- Mitelov, E. R. (2015), Devlet Mali Kontrolü ve Onun Geliştirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, *Azerbaycan Devlet İktisat Üniversitesi*, Bakü.
- Newman, W. (1970), *Sevk ve İdare*, (Çev. Kenan Sürgit), İstanbul: TODAİE Yayını.
- OECD, (2005), *Fighting Corruption in Transition Economies: Azerbaijan*, Organization for Economic Co-Operation and Development.
- Open Media Research Institute, (1996). *The OMRI Annual Survey of Eastern Europe and the Former Soviet Union 1995: Building Democracy*, Armonk, New York, London, England: Sharpe M.E..
- Örnek, H. (1991), “Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri”, *Denetim Dergisi*, 71-72.
- Saygın, E. (2008), “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2).
- Sürekli, N.C. (2016), Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan Ve Türkiye’deki Uygulamaları, Doktora Tezi, *Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Konya.
- Şafaklı, O.V. (2009), “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak “Ombudsman” ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11(2).
- Tataroğlu, M. (2017), *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Denetimi*, İzmir: Kitapana Yayınevi.
- TC Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, KDK, 2016.
- TC Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018 Performans Programı, KDK, 2018.
- Temizel, Z. (1997), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı – Ombudsman*, İstanbul: Kent Basımevi.
- Tortop, N. (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 7, ss. 27-50.

Tortop, N. (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), ss. 3–13.

Türkiye Belediyeler Birliği, (2014). *Temel Belediye Mevzuatı*, Ankara: Azim Matbaacılık.

Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu, No. 6332, Kabul tarihi: 21.06.2012, Tarih Gazetesi, S. 28339, 30.06.2012.

Ulusoy, D. A. (2013), *İdarenin Yapılanması: T.C. İdari Teşkilatı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi. İdare Hukuku Ders Notu (2/B).

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *BAÜ SBED*, 12(21), ss. 259-287.

Ünver, E. (2008), “Ombudsmanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanlık”, Tezsiz Yüksek Lisans Projesi, *Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.

Vangansuren, U. (2005), *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*, Washington: International Foundation for Election Systems.

Bezirci, M. ve Karasioğlu, F. (2011), “Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(21).

İNTERNET KAYNAKLARI

ACHO (Azerbaycan Cumhuriyeti Hesaplama Odası), (2016), “Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası haqqında 15 fakt”, <http://sai.gov.az/1/static/104>, (25.01.2018).

AC İnsan Hakları Üzre Müvekkili, (2016), Təsisatın yaranma tarixi, <http://www.ombudsman.gov.az/az/view/pages/172>, (07.08.2018).

AC İnsan Hakları Üzre Müvekkili, (2016a), Azərbaycan Ombudsmanının fəaliyyəti barədə məlumatlar ENOC-un rəsmi saytında yerləşdirilmişdir, <http://www.ombudsman.gov.az/az/view/news/369/azerbaycan-ombudsmaninin-fealiyyeti-barede-melumatlar-enoc-un-resmi-saytinda-yerleshdirilmishdir>, (09.08.2018).

AC İnsan Hakları Üzre Müvekkili, (2016b), Müvəkkilin seçilməsi və illik məruzələri ilə bağlı Milli Məclisin qərarları, <http://ombudsman.gov.az/az/view/pages/65>, (10.08.2018).

AC İnsan Hakları Üzre Müvekkili, (2016c), İllik Məruzələr, <http://www.ombudsman.gov.az/az/view/pages/59>, (10.08.2018).

ACMM (Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisi), (1993), Azerbaycan Cumhuriyeti halkoylaması (referendum) geçirilmesi hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisinin Kararı, 29.07.1993, <http://www.meclis.gov.az/?/az/topcontent/49> (25.01.2018).

AC Vergiler Bakanlığı, (2018), Maliyyə sanksiyasə və faizlər, <http://www.taxes.gov.az/modul.php?name=beyanname&cat=3>, (05.02.2018).

AzPolitika, (2013), Yeni Hökumətin Tərkibi Açıqlandı – İki nazir vəzifəsini itirdi, <http://azpolitika.info/?p=5236>, (30.01.2018).

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 1995 (24.08.2002, 18.03.2009 ve 26.09.2016 tarihli referendumlarda kabul edilmiş ek ve değişikliklerle), <http://www.e-qanun.az/framework/897>, (24.01.2018).

Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Azerbaijan Preliminary Opinion on the Draft Modifications to the Constitution Submitted to the Referendum of 26 September 2016, Opinion No. 864/2016, Strasbourg, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI%282016%29010-e> (25.01.2018).

E-kanun, (2018), “Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkili (ombudsman) haqqında” Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyaya Qanunu, www.e-qanun.az/framework/doc/1407, (10.08.2018).

ENOC, (2015), ENYA&ENOC participation projects, http://enoc.eu/?page_id=179, (09.08.2018).

Kamu Denetçiliği Kurumu, (2016), Hakkımızda, <https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/>, (08.02.2018).

Mevzuat Bilgi Sistemi, (2018), “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (16.12.2018).

Riksdagens Ombudsman, (2013), Historik, <http://www.jo.se/sv/Om-JO/Historik/>, (17.01.2018).

TC Cumhurbaşkanlığı, (2018),
https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Global/_Government/pg_Cabinet.aspx,
(30.01.2018).



ÖZ GEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: Emirhan AHMEDOV

Doğum Yeri: Gazak, Azərbaycan

Doğum Tarihi: 14.09.1993

Medeni Hali: Bekar

EĞİTİM BİLGİLERİ

2016-2018 Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, MUĞLA
Yüksek Lisans, KAMU Yönetimi (Tezli)
Diploma Notu:

2010-2014 Azərbaycan Teknoloji Üniversitesi, GENCE
Lisans, Turizm ve Otel işletmeciliği
Diploma Notu: 66,7

1999-2010 Zahid Mahmudov Lisesi, GAZAK

MESLEKİ BİLGİLER

05/2016-09/2016 CAPTAIN'S TURISM TRAVEL AGENCY
Rehber

06/2017-09/2017 CAPTAIN'S TURISM TRAVEL AGENCY
Rehber

06/2018-09/2018 CAPTAIN'S TURISM TRAVEL AGENCY
Rehber