

20410

T.C.  
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ

## DEVLET DENETLEME KURULU

Tez Danışmanı  
Doç.Dr.Burhan KUZU

Hazırlayan  
Ali KAYA

**Y. G.**  
**Yükseköğretim Kurulu**  
**Dokümantasyon Merkezi**

(DOKTORA TEZİ)

İstanbul 1992

## İÇİNDEKİLER

### Sayfa

|                   |    |
|-------------------|----|
| KISALTMALAR ..... | v  |
| GİRİŞ .....       | vi |

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### İDARENİN DENETİMİ VE DEVLET DENETLEME KURULU'NUN İŞLEVİ

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| I. GENEL OLARAK İDARENİN DENETİMİ VE DENETİM BİÇİMLERİ .....              | 1  |
| 1. İDARENİN YARGI YOLUYLA DENETİMİ.....                                   | 3  |
| 2. İDARENİN YARGI DIŞI DENETİMİ.....                                      | 9  |
| A. İDARİ DENETİM .....                                                    | 10 |
| a. Faal İdare Yapısı İçerisinde Denetim .....                             | 10 |
| aa. Hiyerarşik Denetim.....                                               | 11 |
| ab. İdari Vesayet Denetimi .....                                          | 12 |
| b. Faal İdare Yapısı Dışında Denetim .....                                | 13 |
| B. SİYASAL DENETİM .....                                                  | 14 |
| a. Parlamento Denetimi ve Araçları.....                                   | 14 |
| aa. Soru .....                                                            | 16 |
| ab. Genel Görüşme .....                                                   | 17 |
| ac. Meclis Araştırması .....                                              | 18 |
| ad. Meclis Soruşturması .....                                             | 19 |
| ae. Gensoru .....                                                         | 19 |
| b. Dilekçe Hakkı .....                                                    | 21 |
| C. KAMUOYU DENETİMİ.....                                                  | 23 |
| D. İDARENİN İDARE DIŞINDA ÖZEL BİR ORGAN TARAFINDAN<br>DENETLENMESİ ..... | 24 |
| a. Ombudsman Müessesesinin Doğumunu Hazırlayan Olaylar .....              | 26 |
| aa. Divan-ı Mezalim.....                                                  | 27 |
| ab. Divan-ı Hümayun .....                                                 | 29 |
| b. İsveç Ombudsmanı .....                                                 | 36 |
| ba. Atanması ve Statüsü .....                                             | 37 |
| bb. Görev ve Yetkileri .....                                              | 38 |
| bc. Yıllık Raporları ve Bu Raporlara İtiraz .....                         | 39 |

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| c. İngiliz Ombudsmanı .....                                         | 41 |
| ca. Atanması ve Statüsü .....                                       | 43 |
| cb. Görev ve Yetkileri .....                                        | 43 |
| cc. Çalışma Şekli ve Şikayet.....                                   | 45 |
| d. Fransız Mediatörü .....                                          | 50 |
| da. Atanması ve Statüsü .....                                       | 52 |
| db. Görev ve Yetkileri.....                                         | 52 |
| dc. Müracaat ve Şikayetlerin İncelenmesi .....                      | 54 |
| e. Eski Sovyet Rusya Procuratoru .....                              | 56 |
| f. Bir Özel Denetim Sistemi Olarak Devlet Denetleme Kurulu.....     | 58 |
| II. DEVLET DENETLEME KURULUNUN KURULUŞ NEDENİ,KONUMU VE İŞLEVİ..... | 60 |
| I. DEVLET DENETLEME KURULUNUN KURULUŞ NEDENİ .....                  | 60 |
| A. GENEL OLARAK .....                                               | 60 |
| B. CUMHURBAŞKANININ KONUMU.....                                     | 61 |
| 2. DEVLET DENETLEME KURULUNUN KONUMU.....                           | 64 |
| 3. DEVLET DENETLEME KURULUNUN İŞLEVİ .....                          | 66 |
| A. HUKUKA UYGUNLUĞUN SAĞLANMASI.....                                | 66 |
| B. DÜZENLİ VE VERİMLİ ÇALIŞMANIN SAĞLANMASI .....                   | 69 |

## İKİNCİ BÖLÜM

### DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV ALANI

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. GENEL OLARAK .....                                                                                            | 72 |
| II. KURULUN GÖREV ALANININ KAPSAMI .....                                                                         | 77 |
| 1. TÜM KAMU KURUM VE KURULUŞLARI .....                                                                           | 79 |
| 2. SERMAYESİNİN YARISINDAN FAZLASI BİR KAMU KURUM VEYA KURULUŞU TARAFINDAN KARŞILANAN HER TÜRLÜ KURULUŞLAR ..... | 82 |
| 3. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI.....                                                             | 86 |
| 4. HER DÜZEYDEKİ İŞÇİ VE İŞVEREN MESLEK TEŞEKKÜLLERİ .....                                                       | 88 |
| 5. KAMUYA YARARLI DERNEKLER .....                                                                                | 91 |
| 6. VAKIFLAR .....                                                                                                | 95 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### DEVLET DENETLEME KURULUNUN İŞLEYİŞİ

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. DEVLET DENETLEME KURULUNUN OLUŞUMU .....                                                                            | 99  |
| 1. GENEL OLARAK .....                                                                                                  | 99  |
| 2. KURUL BAŞKANININ GÖREVLERİ .....                                                                                    | 101 |
| 3. KURUL ÜYELERİNİN GÖREVLERİ .....                                                                                    | 102 |
| 4. SÖZLEŞMELİ UZMAN PERSONEL İLE GEÇİCİ OLARAK GÖREVLİNDİRİ-<br>LECEK MÜFETTİŞ, ARAŞTIRMACI VE UZMANLARIN GÖREVİ ..... | 103 |
| II. DEVLET DENETLEME KURULUNUN ÇALIŞMA DÜZENİ .....                                                                    | 103 |
| 1. KURULUN HAREKETE GEÇMESİ .....                                                                                      | 104 |
| 2. KURULUN TOPLANTILARI .....                                                                                          | 105 |
| 3. KURULUN ÇALIŞMA BİÇİMİ .....                                                                                        | 105 |
| A. İnceleme .....                                                                                                      | 106 |
| B. Araştırma .....                                                                                                     | 106 |
| C. Denetim .....                                                                                                       | 107 |
| 4. BEYANAT VERME YASAĞI BELGE VE BİLGİ SAKLAMA<br>YÜKÜMLÜLÜĞÜ .....                                                    | 108 |
| III. DEVLET DENETLEME KURULUNUN RAPORLARI .....                                                                        | 109 |
| 1. RAPORLARIN HAZIRLANIŞI .....                                                                                        | 109 |
| 2. RAPORLARIN HUKUKİ NİTELİĞİ .....                                                                                    | 111 |
| IV. DEVLET DENETLEME KURULU BİR TÜRK OMBUDSMANI SAYILABİLİR Mİ? ....                                                   | 114 |
| SONUÇ .....                                                                                                            | 122 |
| BİBLİYOGRAFYA .....                                                                                                    | 129 |

## KISALTMALAR

|                |                                                                 |
|----------------|-----------------------------------------------------------------|
| a.g.ö.         | : Adı geçen eser                                                |
| a.g.m.         | : Adı geçen makale                                              |
| A.İ.D.         | : Amme İdaresi Dergisi                                          |
| A.M.K.D.       | : Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi                           |
| A.Ü.H.F.Y.     | : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını                    |
| A.Ü.S.B.F.D.   | : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi        |
| A.Y.           | : Anayasa                                                       |
| B.             | : Birleşim                                                      |
| Bkz.           | : Bakınız                                                       |
| C.             | : Cilt                                                          |
| Çev.           | : Çeviren                                                       |
| D.M.T.D.       | : Danışma Meclisi Tutanak Dergisi                               |
| D.K.           | : Dernekler Kanunu                                              |
| E.             | : Esas                                                          |
| G.Ü.İ.İ.B.F.Y. | : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını |
| İç Tüz.        | : İç Tüzük                                                      |
| İ.H.İ.D.       | : İdare Hukuku İlimleri Dergisi                                 |
| İ.Ü.H.F.Y.     | : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını                  |
| İ.Ü.H.F.Mec.   | : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası                |
| JK             | : Justitiekansler                                               |
| JO             | : Justitieombudsman                                             |
| JO.du          | : Mediatör Kurulu Kanunu                                        |
| K.             | : Karar                                                         |
| K.H.K.         | : Kanun Hükmünde Kararname                                      |
| Kt.            | : Karar Tarihi                                                  |
| K.İ.T.         | : Kamu İktisadi Teşebbüsü                                       |
| Md.            | : Madde                                                         |
| M.G.K.T.D.     | : Milli Güvenlik Kurulu Tutanak Dergisi                         |
| MO             | : Millititeombudsman                                            |
| M.B.D.         | : Mülkiyeliler Birliği Dergisi                                  |
| N.             | : Numara                                                        |
| NO.            | : Hükümet Ombudsmanı                                            |
| O.             | : Oturum                                                        |
| P.             | : Pasaj                                                         |
| Po.            | : Basın Ombudsmanı                                              |
| RG.            | : Resmi Gazete                                                  |
| S.             | : Sayı                                                          |
| s.             | : Sayfa                                                         |
| Sos.Bil.Enst.  | : Sosyal Bilimler Enstitüsü                                     |
| T.             | : Tarih                                                         |
| T.B.M.M.       | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                                  |
| T.T.K.         | : Türk Tarih Kurumu                                             |
| TODAİE         | : Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü                      |
| yy.            | : Yüzyıl                                                        |
| Y.             | : Yönetmelik                                                    |

## GİRİŞ

Devlet Denetleme Kurulu başlığı altında tamamlanan bu çalışmada; yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun Türk idari yapısı içerisindeki yeri ve önemi tartışılacaktır.

Bilindiği gibi 12 Eylül hareketinden sonra, 12 Eylül Yönetimince demokrasiye geçmek amacıyla oluşturulan Danışma Meclisi, bir yandan anayasa yapma çalışmalarını yürütürken, diğer yandan da yasama faaliyetlerini sürdürmekteydi. Yasama faaliyetleri çerçevesinde çıkarılan birtakım kanunlar anayasanın ve siyasi rejimin teşkili ve içeriği konusunda önemli ipuçları taşıyordu. Bu bağlamda 1 Nisan 1981'de 2443 sayılı yasa ile Devlet Denetleme Kurulu adlı yeni bir denetim organı kurulması öngörülmüştür.

Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik konseyi tarafından 1982 Anayasası'ndan önce idari yapımıza kazandırılan bu kurul, daha sonra 1982 Anayasası'nın 108 nci maddesiyle yeniden düzenlenerek bir anayasal kurum hüviyetine kavuşturulmuştur.

Devlet Denetleme Kurulu 1982 Anayasası'na hakim olan güçlendirilmiş yürütme ilkesi temelinde, Cumhurbaşkanı'nın önceki anayasalardan farklı olarak artan yetkilerini kullanmada kendisine yardımcı olacak bir araç olarak düşünüülerek, bu düşüncenin neticesi olarak kurulmuştur.

Uygulamada yeni sayılabilecek bu kurumun kuruluş gerekçesi, konumu, kendine özgü işleyişi, idari yapımız içerisindeki yeri ve etkinliklerinin araştırılması bu çalışmanın konusunu oluşturacaktır. Bu amaç doğrultusunda hazırlanan çalışma dört bölümden oluşturulmuştur.

Birinci bölümde; İdarenin Denetimi ve Devlet Denetleme Kurulu'nun işlevi başlığı altında, idarenin yargısal ve yargısal olmayan denetim şeklinin yanısıra idari, siyasi, kamuoyu ve özel denetim biçimleri de incelenecektir.

Bu arada; özellikle batı türü idari yapılanmada önemli bir konuma sahip bulunan "ombudsman" müessesesinin Osmanlı kökenli olarak ortaya çıkışı tarihi gelişimi, İsveç, İngiltere, Fransa, Eski Sovyet Rusya uygulamalarından örnekler ile Devlet Denetleme Kurulu oluşturulmasındaki etkileşimi de bu bölümde ele alınacaktır.

İkinci bölümde; Devlet Denetleme Kurulu Kuruluş Kanunu ile Anayasal çerçevedeki değişik görev alanlarına ilişkin tanımlamalar ayrıntılı olarak verilecektir. Bu bağlamda Devlet Denetleme Kurulu'nun Anayasal çerçevede genişletilen görev alanı, Kamuya Yararlı Dernekler ve Vakıfları da kapsar biçimde tanıtılacaktır.

Üçüncü bölümde; Kurulun kendisine özgü oluşumu ve çalışma düzeni ayrıntılı olarak incelenerek, kurul raporlarının hazırlanışı ve yasal niteliği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Ayrıca, Osmanlı Devleti denetim teşkilatlarından esinlenerek kurulan "Ombudsman" olgusunun Devlet Denetleme Kurulu ile etkileşimi vurgulanmak suretiyle; Devlet Denetleme Kurulu'nun bir Türk ombudsmanı sayılıp sayılmıyacağı sorusu cevaplandırılmaya çalışılacaktır.

Sonuç bölümünde ise; Bulgular ışığında ulaşılan sonuçlar, yorumlar ve bunlara ilişkin öneriler yer alacaktır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **İDARENİN DENETİMİ VE DEVLET DENETLEME KURULUNUN İŞLEVİ**

#### **I. GENEL OLARAK İDARENİN DENETİMİ VE DENETİM BİÇİMLERİ**

Yönetim bilimcileri denetimi, genellikle; yönetim faaliyetlerinin kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak yapılıp, yapılmadığını belirten araç olarak tanımlarlar<sup>1</sup>.

Hukuk devleti ilkesinin en belirgin niteliklerinden birisi de devletin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabii olmasıdır. Nitekim bu ilkeyi 1961 Anayasası'nda gördüğümüz gibi, 1982 Anayasası'nın 125nci maddesinde de

---

<sup>1</sup> TORTOP,Nuri; Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri, AİD,C.VII,S.I,1974,s.27.

“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” şeklinde görüyoruz.

Denetim, idarenin kamu hizmet ve faaliyetlerini görürken hukuk düzenine uygun, ona bağlı kalarak işlemesini temin eder. Denetim idareyi hukuka bağlılığa ve uygunluğa zorlar.

Bilindiği gibi hukuk devleti deyimi yönetilenlere asgari düzeyde de olsa hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenini ifade eder. Hukuk devletini polis devletinden ayıran başlıca özellik, devlet etkinliklerini belli kurallar içerisinde yürütmesidir. Hukuk devletinde devlet yalnız hukuk kuralları koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uygun, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır.

Anayasa Mahkemesi'nin bir kararına göre “Hukuk Devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeğe kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve anayasaya uyan bir devlet olmak gerekir. Hukuk devletinde, kanun koyucu organ da dahil olmak üzere, devletin bütün organları üstünde hukukun mutlak bir hakimiyeti haiz olması, kanun koyucunun yasama faaliyetlerinde kendisini her zaman anayasa ve hukukun üstün kuralları ile bağlı tutması lazımdır.”<sup>2</sup>

Yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini belirtmek için çeşitli denetim yollarına başvurulur. Toplumda kişinin hak ve özgürlüklerinin yalnız kişiler arasında birbirine karşı korunması yeterli değildir. Yönetimin hukuka aykırı davranışlarına karşı korunması da gerekir. Yönetimin hukuka aykırı davranışlarına karşı vatandaş korumak amacıyla kamu yönetimi üzerindeki denetim yönetsel kuruluşlar tarafından yapılabileceği gibi yönetimin dışında yer alan kuruluşlar tarafından da yapılabilir.

---

<sup>2</sup> Bkz. E.63/124, K.63/243, Kt.11.10.1963, AMKD, S.1, s.348.

Yönetimin denetlenmesi yargı yoluyla denetim, yargı dışı denetim olmak üzere iki grupta toplanabilir.

Yönetim üzerine iki tür denetim yapılır. Bunlardan biri "hukuka uygunluk", diğeri ise "yerindelik" denetimidir. Kural olarak yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi, diğeri hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini yaparlar<sup>3</sup>. Yönetimin davranışlarının yalnız hukuka uygun olması yetmez, bunların yerinde olması, başka bir deyişle kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde kamuya yararlı olarak yürütülmesi de gerekir. Şimdi yönetim üzerine uygulanan denetimi türlerine göre sınıflandırmak konunun anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

## **1. İDARENİN YARGI YOLUYLA DENETİMİ**

İdarenin giriştiği bir takım faaliyetler ile fertlerin hakları ve menfaatleri zedelenebilir. Fertlerin hak ve menfaatlerinin korunması hukuk devletinin bir gereği ve icabıdır. Zedelenen hak ve menfaatlerin korunması ve zararın giderilmesi için idarenin faaliyetlerinin yargı denetimine tabi tutulması gerekir. Oysa yargı dışı denetim yolları, ferdin ihlal edilen hak ve menfaatlerini tesbitte ve korumada kullandığı vasıtaların yetersizliği sebebi ile, ihtiyaca cevap veremez ve maksada kafi gelmez olmuştur.

Bilindiği gibi kişiler arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesinde en etkili ve nesnel yol yargı yerlerinin işe karışmaları ve anlaşmazlıkları gidermeleridir.

Yönetim ile yönetilenler arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi için yargı yerlerinin işe karışmaları ve yönetimin eylem ve işlemlerinin yargı

---

<sup>3</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.; Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara 1983, s.202.

denetimine tabi tutulması gerekir. Kaldı ki demokratik bir toplumda yönetimin kendisini bir müeyyide karşısında bulması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir unsuru ve aynı zamanda doğal bir sonucudur.

Yargı denetimi ile; yönetimin tutum ve davranışlarından, eylem ve işlemlerinden dolayı haksızlığa uğrayan kimse veya "menfaati ihlal edilen" kişi, yetkili yargı yerine başvurarak, yönetsel işlemin iptalini, kendisine yapılan haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Denetim neticesinde, yönetimin kararının iptal edilmesinin, tazminatın sözkonusu olması şeklinde belirlenen müeyyidelerle idare karşı karşıya kalır.

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yargısal başvurular yoluyla denetimi; bu makamlardan kaynaklanan eylem ve işlemlerden ötürü, fertlerin yargısal usüller izleyerek, yargı yetkisine sahip makamlara yaptığı ve yargısal bir kararla sonuçlanan müracaatları ile sağlanmaktadır<sup>4</sup>.

Bu sonuçların elde edilebilmesi için birbirinden farklı iki ana sistem uygulanmaktadır. Bunlardan biri Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan "Yargı Birliği" sistemi, diğeri Kara Avrupası ülkelerinde ve bu arada ülkemizde de uygulanan "Yönetsel Yargı Sistemi" dir. Birinci sistemde genel olarak yönetimin yargı yoluyla denetimi "Adalet mahkemeleri", ikinci sistemde ise "yönetsel mahkemeler" eliyle yapılmaktadır<sup>5</sup>.

Gerçekte ise bu iki ana sistemden hiçbirisi tek başına uygulanmamaktadır. Hemen her ülkede, az çok birbirinden farklı sistemler uygulanmaktadır. Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde kimi yönetsel işlemlere karşı özel olarak kurulmuş olan yönetsel mahkemelere, yönetsel yargının uygulandığı ülkelerde de kimi yönetsel işlemlere karşı adalet mahkemelerine başvurulmaktadır<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> ONAR,S.S.; İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.III.Akgün Matbaası,İstanbul 1966, s.1818.

<sup>5</sup> GÖZÜBÜYÜK,A.Ş.; Yönetsel Yargı,Sevinç Matbaası,Ankara 1970,s.4..

<sup>6</sup> ONAR,S.S.; a.g.e.,s.1818.

İdarenin yargısal denetimi ile görevli ve kendine özgü yargılama yöntemleri uygulayan "uzmanlaşmış yargı yerleri" bulunmayan hukuk düzenlerinde yargısal denetim genel mahkemeler eliyle görülür.

Nitekim Anglo Sakson hukukunda idarenin yargısal denetimi, idare ile bireyin eşit hak ve statüde olduğu "genel mahkemeler" yoluyla sağlandığı gibi, uyuşmazlığın esasına uygulanan hukuk da özel hukuk hükümleridir.

Buna karşılık, kaynağını Fransa'dan alan ve yüz seneyi aşkın bir süredir Türkiye'de kabul bulan "idari rejim" uyarınca; İdari eylem ve işlemlerin yargısal denetimi, faal idarenin dışında adliye yargısından ayrı, kendine özgü teşkilatı ve yargılama usulüne sahip, bağımsız yargı yerleri tarafından yerine getirilir. Yasama ve özellikle yürütmenin müdahale alanı dışında, bağımsız, uzmanlaşmış mahkemeler görünümünde olan İdari yargı yerleri; İdarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerine karşı fertlerin himayesi konusunda en mükemmel denetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. İdarenin, kamusal yönetim usullerine yabancı, özel hukuk hükümlerine göre karar veren genel mahkemeler önünde, bireyle birlikte yargılanması yerine; idare hukukunun kendine özgü ilke ve kurallarının yargılama faaliyetlerine egemen olduğu, idari yargı yerleri önünde yargı denetimine tabi tutulması, kamu yararı ve kamu gücü karşısında bireysel yarar dengesinin kurulabilmesi için gerekli, bu hassas dengenin bozulmaması yönünden de zorunludur<sup>7</sup>.

Ayrıca idari yargı yerleri; uyuşmazlıkları çözmekle kalmamakta, fertler ve idare için gerekli hukuksal güvenceyi ve başlıca hukuk kaynağını oluşturan içtihatların oluşumuna ve gelişmesine katkıda bulunmaktadır<sup>8</sup>.

İdari yargı yerlerinin, yasama ve özellikle yürütmenin müdahale alanı dışında, bağımsız, uzmanlaşmış mahkemeler görünümünde olması, idarenin

<sup>7</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.; Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazai Denetlenmesi, Sevinç Matbaası, Ankara 1961, s.136.

<sup>8</sup> BALTA, T.B.; İdare Hukuku Ders Notları II, Ankara 1970, s.136.

hukuka aykırı eylem ve işlemlerine karşı fertlerin himayesi konusunda en mükemmel denetim biçimi olarak görülmeleri fertlere büyük güvenceler vermektedir.

Demokratik hukuk devleti olmanın zorunlu bir unsuru olan yargı denetimi önceki anayasalarda olduğu gibi 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" şeklinde ifade edilmiş, böylelikle idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi ile görevli "İdari Yargı" yanında, idarenin yargısal denetiminde "Adli Yargı"nın da katkısının bulunabileceğini belirtmiştir. Başka deyişle Anayasa idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetiminin türünü ve şeklini sınırlamamıştır. Ancak idari yargı mevzuatı ve sistemi bu denetim biçimini belirlemiştir. İdarenin özel hukuk işlemlerinde ise yargı özel hukuk alanına taşabilmektedir.

Ülkemizde yönetsel yargı alanında ilk faaliyet 1868 yılında Fransız örneğine göre kurulan "Şura-yı Devlet" ile olmuştur<sup>9</sup>. Şura-yı Devlet'in görevleri arasında "hükümet ile eşhas beyinde olan" davalara bakmak da vardı. İdare ile vatandaş arasında olan itilaflara bakmakla kendisini görevli sayan Şura-yı Devlet (Danıştay) örneği ile Türkiye'de yönetsel yargının temelleri atılmış oluyordu. Şura-yı Devlet (Danıştay)'in yargı kararlarının padişah ve sadrazamın onayı ile yürürlüğe girmesi tutuk adalet usulünü gündeme getiriyordu. Başka deyişle idarenin yargıya müdahalesi sözkonusu olmaktaydı.

1871 yılında çıkarılan "İdare-i Umumiye Vilayet Nizamnamesi" ile yönetsel yargının alanının genişletildiğini, "Meclisi İdarei Vilayet"'e de yargı görevi verildiğini ve kararlarının onaya tabi tutulduğunu görüyoruz. Böylece

<sup>9</sup> ÖZDEŞ, O.; "Danıştay'ın Tarihçesi", Yüzyıllar Boyunca Danıştay, Danıştay Dergisi, Ankara 1968, s.41.

Ülkemizde bir idare rejimi kurulmuş oluyordu<sup>10</sup>. Böylece yönetsel yargı sistemi oluştuğunu söyleyebiliriz.

1876 Anayasası ile Yönetsel yargı sisteminden vazgeçilerek "kişiler ile hükümet arasındaki davalar dahi, genel mahkemelere" verilmiştir. Böylece 1876 Anayasası ile yönetsel yargı denemesine son verilmiştir<sup>11</sup>.

Cumhuriyet döneminde 1924 Anayasası'nın 51nci maddesinde "İdari davalara bakmak ve idari uyuşmazlıkları çözmek üzere... bir Danıştay Kurulu" oluşturulması kuralı yer alması üzerine 1925 yılında 669 sayılı şura-yı Devlet Kanunu ıkarılarak, 6 Temmuz 1927 tarihinde de Danıştay fiilen çalışmaya başlamıştır. 1961 Anayasası'na kadar Danıştay'ın çalışmaları ile ilgili olarak Danıştay kanununda birtakım değişikliklere gidilmiştir. 1961 Anayasası hem yönetsel yargı sistemini, hem de Danıştay'ı benimsemiştir. Aynı anlayışı benimseyen 1982 Anayasası da Danıştay'ın çalışma alanı ile ilgili olmak üzere ilk derece mahkemeleri olan Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri'nin kurulmasına imkan sağlamıştır. Ayrıca 1981 yılında 2568 sayılı yasa ile Yüksek Askeri İdare Mahkemesi kurulması sağlanmıştır<sup>12</sup>.

Ülkemizdeki yönetsel yargının özelliklerine bakacak olursak aşağıdaki özellikleri yakalamak mümkündür;

- a. Ülkemizde yönetsel yargı dayanağını anayasadan alır.
- b. Yönetsel Yargı Danıştay biçiminde teşkilatlanmıştır.
- c. Yönetsel Yargı sistemimizde "genel görev ilkesi" uygulanır. Yönetimin, yönetim hukukundan doğan eylem ve işlemlerine karşı yönetsel yargıda dava açılır. Bunun için ayrıca açık bir yasa hükmüne gerek yoktur.

<sup>10</sup> DERBİL, S.; İdare Hukuku, A..H.F. Yayını, Ankara 1959, s.158.

<sup>11</sup> BALTA, T.B.; İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1968, s.142.

<sup>12</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.ř.; Yönetim Hukuku, s.213.

d. Yönetmel yargının görev alanı geniş tutulmuştur. Yönetmel yargı da; hem yönetmel işlemlerin iptali, hem yönetimin eylem ve işlemlerinden haksızlıkların giderilmesi, yani zararın tazmini söz konusu olabilir.

e. Yönetmel yargı alanında ilk derece yönetmel yargı yerleri mahkeme niteliğinde olan "İdare Mahkemeleri" ile "Vergi Mahkemeleri" genel görevli mahkemelerdir.

f. Yönetmel yargı alanında iki yüksek mahkeme vardır. Biri Danıştay diğeri ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesidir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi özel görevli bir yüksek mahkemedir.

Genel olarak yönetmel yargıda kullanılan dava türlerine "yönetmel dava adı verilir". Bunlar yönetimin, yönetim hukukuna göre yaptığı işlem ve eylemlerden doğan davalardır<sup>13</sup>.

521 sayılı Danıştay Kanunu ile İptal Davası, Tam Yargı Davası, Yorum Davası ve Temyiz Davası adı altında dört yönetmel dava türü benimsenmiştir. 6.1.1982 gün 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile iptal ve tam yargı davaları benimsenmiş, yorum davaları kaldırılmış, temyiz davası ise temyiz yoluna dönüştürülmüştür<sup>14</sup>.

İdarenin yargı yoluyla denetimine başlıca şu eleştiriler yöneltilmekteydi;

a. Yargı denetimi, diğere denetim yollarına göre yavaş işlemekte, bu nedenle uyuşmazlıkların çözümü yıllarca sürmekte böylece yargı yerlerinden beklenen himaye sağlanamamaktadır.

b. Yargısal denetim, yönetimin yargı yoluyla denetiminin kişilere sağladığı güven ve yarara karşılık, yönetimin işlerini, kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmektedir.

c. İdarenin yargısal denetime tabi tutulması sırasında yargı mercii, idarenin içinde bulunduğu şartları gözden kaçırabilir ve bu nedenle idarenin

<sup>13</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.; a.g.e., s.210.

<sup>14</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.; a.g.e., s.213

işleyişi ve yetkilerini kullanışında hizmeti aksatıcı ve engelleyici durumlar ortaya çıkabilir.

d. İdare aleyhine sık ve çok sayıda dava açılması veya idarenin benzeri davaları açmak zorunda kalışı ve sonuçta idarenin devamlı yargı organları önüne gelişi, idarenin görevlerini gereği gibi yerine getirmedeği, haksızlık ve usulsüzlük yaptığı, yasalara ve hukuk ilkelerine uymadığı, şeklinde bir izlenim yaratmakta, fertlerin bu nedenle idareye karşı güvenleri sarsılmaktadır<sup>15</sup>.

Ayrıca idare, kendine yabancı, teşkilatı dışında bir organ tarafından yargılanmasını kuşkuyla karşılamakta ve bundan tedirgin olmakta, bu yönden yargısal kararları yerine getirmeme çareleri aramaktadır<sup>16</sup>.

Ayrıca merkezi idareyi düzenleme çalışması şeklinde hazırlanan MEHTAP raporunda da bu konuda şu ifadeye rastlanmaktadır;

"Devletin büyük, küçük bir sürü ihtilafla yargılama mercilerinin önüne gitmesi doğru veya hiç değilse hoş değildir"<sup>17</sup>.

Bütün bu eleştirilere rağmen idarenin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışı gereği vatandaşa en çok güven ve yararı sağlayan, demokratik bir toplumda vazgeçilmez objektif bir denetim metodudur.

## **2. İDARENİN YARGI DIŞI DENETİMİ**

İdarenin yargısal olmayan biçimlerde denetimi veya uyuşmazlıkları yargı organları önüne götürmeden çözümleme yolları; yargı yollarına nazaran ucuz oluşu, uzmanlığa daha fazla yer verilmesi, uygulanan usüllerin yargı usüllerine oranla daha basit olması yönlerinden tercih edilmekte ve önerilmektedir<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> PAYASLIOĞLU, A.T.; "Yönetimde davaları azaltma yolları", A.İ.D., C.2, S.3, Ankara 1969, s.5.

<sup>16</sup> BALTA, T.B.; İdare Hukuku Ders Notları II, s.137.

<sup>17</sup> Bkz.; Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP), TODAİE Yayını, Ankara 1963, s.226.

<sup>18</sup> PAYASLIOĞLU, A.T.; a.g.e., s.136.

İdarenin yargısal olmayan biçimde denetimi, İdari Denetim, Siyasal Denetim, Kamuoyu Denetimi ve Özel Denetim şekillerinden biri kapsamında sınıflandırılabilir. Şimdi bu denetim metodlarını ayrıntılarıyla birlikte ayrı ayrı açıklamak gerekmektedir;

### **A. İDARİ DENETİM**

İdari teşkilatla ilgili eylem ve işlemlerin, hukuki kararların; idari kurumlar tarafından, idari araç ve usüllerle yapılan denetimidir. Bu tür denetim usulünün bir kısmı faal idare yapısı içinde yer alırken diğer bir kısmı ise faal idare yapısı dışında özel denetim kurumları eliyle sağlanır<sup>19</sup>.

#### **a. Faal İdare Yapısı İçerisinde Denetim**

İdari denetim, büyük ölçüde faal idare yapısı içerisinde gerçekleşir. Faal idare ortaya çıkardığı ve geliştirdiği denetim sistemleriyle, bir taraftan idarenin hukuka ve hizmetin gereklerine uygun, düzenli ve verimli çalışmasını sağlamakta, diğer taraftan ise merkezden yönetim, yerinden yönetim esaslarının uyumlu ve dengeli bir biçimde işlemlerini gerçekleştirmektedir. Faal idare yapısı içerisinde yer alan idari denetim iki şekilde görülür. Bunun ilk şekli olan Hiyerarşik Kontrol'de de aynı kamu tüzel kişisi içinde yer alıp aynı yapı içerisinde cereyan etmesidir. İkinci şekli olan İdari Vesayette ise bir kamu tüzel kişisinin kendi kadrosu içinde bulunmayan bir otorite tarafından ve dışarıdan yapılan denetim söz konusu olmaktadır. Önce Hiyerarşik denetimi, sonra da İdari Vesayet denetimini ele alalım.

---

<sup>19</sup> BALTA,T.B.; a.g.e.,s.120.

### **aa. Hiyearşik Denetim**

Hiyerarşik kontrol, merkezden yönetim sisteminin bir sonucu olarak doğup büyümüşse de bugün her kamu tüzel kişisinin iç bünyesinde bir hiyerarşiden, hiyerarşik kontrolden bahsedilebilir.

Ord.Prof.Sıddık Sami Onar'a göre; geniş ve umumi manâda hiyerarşi, bir teşkilat içerisinde çalışan şahıslar arasında mevcut, madunu mafevke bağlamak suretiyle bunları bir tek üste, şefe bağlayan bir bağ, rabitadır<sup>20</sup>.

Üst kademeyi işgal edenler alt kademeye nisbetle amir mevkiinde olurlar. Alt kademedeki memurlar üstlerinin, yani amirlerinin emrine uymak zorundadırlar.

Hiyerarşik denetim, astın üste hiyerarşi ilişkisiyle bağlı olmasından kaynaklanan ve üstün hiyerarşi yetkisinden doğan denetim vasıtalarını, astı üzerinde kullanmasıyla gerçekleşen bir denetim biçimidir.

Hiyerarşi gereğince, devlet teşkilatında bulunan alt makamların aldığı icrai kararlar, görülen hizmetin bağlı bulunduğu bakanlığın en üst amiri olan bakanın iradesi ve eseri sayılır. Bu sebepten ötürü bir uyumsuzluk vukuunda; husumet, devlet tüzel kişiliğini kendi hizmet sahasında temsil eden bakanlık makamına yönelir.

Hiyerarşik denetim yoluyla hizmet ve faaliyetlerin keyfi ve indi bir şekilde, şahsi görüşler uygulanarak yapılması önlenerek bu hizmet ve faaliyetlerin bir birlik ve düzen içerisinde yapılması sağlanır. Bununla beraber memura hareket serbestisi bırakmaması ve onu bir otomat haline getirmesi bakımından da sakıncalar arzeder<sup>21</sup>.

Hiyerarşik denetimin en önemli özelliği; hizmetin ve faaliyetin elverişlilik ve kanunlara uygunluk açısından denetimini sağlamak üzere; memura (asta),

<sup>20</sup> ONAR, S.S.; a.g.e., C.II, s.598.

<sup>21</sup> EROĞLU, H.; İdare Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara 1974, s.295.

kamu hizmet ve faaliyetleri ile ilgili eylem ve işlemlerin görölmesinden önce emir ve talimat vermek, bu eylem ve işlemlerin görölmesinden sonra da değıştirmek, düzeltmek ve sonuç olarak iptal etmek yetkisinin tanınmasıdır.

Hiyerarşik denetimde; bir tasarrufun yapılması yolunda yetki vermek veya onaylamak suretiyle başlangıçta veya sonunda denetim sağlanması; astın hukuk kurallarına veya halin icaplarına uygun ve yararlı görmediğı işlemlerini iptal etmek, değıştirmek, eylem ve işlemlerini düzeltmek veya ertelemek suretiyle zararlı sayılan birtakım sonuçların önlenmesi amaç edinilmiştir<sup>22</sup>.

#### **ab. İdari Vesayet Denetimi**

Yerinden yönetim sisteminin bir sonucu olarak ortaya çıkmakta olup, devlet tüzel kişiliğinin, yerinden yönetim müessese ve idareleri üzerinde, dışarıdan yaptığı bir kontroldür.

Merkez, tüm ülke üzerine yayılmış durumdaki teşkilatları ile hizmetin bütünlüğünü, idarenin birliğini, temin etmek maksadıyla mahalli teşkilatlar üzerinde denetim yetkisini kullanır. Merkezin hiyerarşik denetimi dışında bulunan yerinden yönetim idareleri ile merkez arasında bir bağ kurmak, yerinden yönetim idarelerinin karar ve eylemleri ile devlet birliğini temin etmek ve kamu hizmetlerinin yürütölmesinde bütünlüğü sağlamak, genel menfaatler ile mahalli menfaatleri dengelemek gibi amaçlar için, mahalli yönetimler üzerinde merkezi yönetimin uyguladığı denetime idari vesayet denetimi adı verilir.

Bu amaçlar için öngörölün idari vesayet denetimi, merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan ve idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görölün sınırlar içinde kontrol etmek ve kararlarını

<sup>22</sup> EROĞLU,H.; a.g.e.,s.296.

bozabilmek yetkisi olarak ifade edilebilir. İdari Vesayet, devlet birliğinin ve devletçe yürütülen milli ve genel menfaatlerin yerinden yönetim kuruluşlarınca da korunmasını öngörür. Böylece kamu hizmet ve faaliyetlerinin ahengini de sağlamaya çalışır<sup>23</sup>.

İdari Vesayet, idari bir denetim olup idari makamlar tarafından yerine getirilir. Ancak bir kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır.

İdari vesayet yetkisini kullanan merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını tasdik, fesih veya yürütülmesini durdurabilir. Söz konusu kararları düzeltemez ve değiştiremez<sup>24</sup>.

Faal idare yapısı içerisinde, yukarıdaki şekillerden birine göre yapılan idari denetim; idarenin kendiliğinden harekete geçmesiyle yapılabileceği gibi, fertlerin başvuruları üzerine de yapılabilir<sup>25</sup>.

### ***b. Faal İdari Yapısı Dışında Denetim***

Faal idari yapısı içinde yapılan idari denetimin yanı sıra, devletin özel denetim kurumları eliyle de, idare denetim sağlayabilir. Belirli alanlarda görev yapan Danıştay'ın idari daireleri, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu gibi kurumlar idarenin belli konulardaki eylem ve işlemleri üzerinde idari denetimlerini yürütürler<sup>26</sup>.

Yukarıda zikredilen bu özel denetim yerlerine, 1982 Anayasasından önce kurulan ve 1982 Anayasasında anayasal bir kurum hüviyetine sahip olan Devlet Denetleme Kurulu'na da katmak mümkün ise de, biz bu kurulu ileriki bölümde ayrıntılı olarak işleyeceğimiz için burada yer vermiyoruz.

<sup>23</sup> ONAR, S.S.; a.g.e., C.II, s.622.

<sup>24</sup> ONAR, S.S.; a.g.e., C.II, s.639.

<sup>25</sup> EROĞLU, H.; İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Dördüncü Baskı, Ankara 1984, s.324.

<sup>26</sup> BALTA, T.B.; a.g.e., s.120.

## **B. SİYASAL DENETİM**

Yönetimin siyasal organ tarafından yapılan denetimine siyasal denetim adı verilmektedir. Bunun yolu ve yöntemi Anayasalar ile ayrıntılı bir biçimde yapılmıştır. Siyasal denetimi Parlamento Denetimi ve Dilekçe Hakkı olarak iki ayrı başlık altında ele almak mümkündür.

### **a. Parlamento Denetimi ve Araçları**

Yönetim politik organların kararlarını yürüten bir organdır. Şu halde karar alan politik organ milli egemenliğin sahibi olarak, yönetimi denetlemeye yetkilidir. Esasen hukuk kurallarını koyan bir organın, bu kurallara uyulup uyulmadığını denetlemesi doğal bir sonuçtur.

Parlamento denetimi genellikle yasama organları tarafından yapılan denetimdir. Yasama organları yasaları tartışırken, ödenekleri ayırırken ve diğer zamanlarda çeşitli vasıtalarla yönetimin kurallara uygun hareket edip etmediğini denetler. Çalışmaları veya uygulamaları beğenmez ise yasalarda değişiklikler yapabilirler. Şu noktayı belirtmek gerekir ki, yönetim yasama organlarınca denetimi, başkanlık rejimlerinde daha iyi işler. Çünkü hükümetin meclisler önünde sorumluluğu, parlamenter rejimlerde olduğu gibi başkanlık rejimlerinde yoktur<sup>27</sup>.

Parlamento denetimi aslında güç bir iştir. Çünkü her yasama organı üyesi denetleme usüllerini bilemez. Yönetimin denetlenmesi işinin de bir usülü vardır. Bu yönden bu işle bazı parlamenterlerin görevlendirilmesi gerekir<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> SIMON,S.T.; Kamu Yönetimi, Çev: Cemal Mihçioğlu, S.B.F.Yayını, Ankara 1985,s.492.

<sup>28</sup> CHAPMAN,B.; İdare Mesleği, Çev: Cahit Tutum, TODAİE Yayını,Ankara 1970,s.265.

Parlamentonun vazifesi kanun yapmaktır. Fakat bunun dışında icra organını kontrol etmek ve gerektiğinde onu mesul kılmak yetkisi vardır<sup>29</sup>.

Parlamento denetiminin esas konusu idarenin işleyiş tarzıdır. Bu amaçla parlamento, hükümeti denetleme ve bilgi alma yoluyla idareyi denetler. Bu nedenle parlamentonun idareyi denetlemesi "dolaylı" bir denetimdir.

Yönetimin başı olan bakanlar kendi yetkileri içerisindeki işlerden ve emirleri altındakilerin işlem ve eylemlerinden dolayı meclise karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk siyasi sorumluluktur. Ayrıca bakanların cezai sorumluluklarından ötürü meclis tarafından yüce divana sevkedilmeleri söz konusu olabilir.

Parlamentonun idareyi dolaylı olarak bir diğer şekilde denetlemesi, dilekçe hakkına dayanarak denetlemesinde görülmektedir. Bu tür denetim ileriki bölümde dilekçe hakkı başlığı altında ifade edileceği için burada bahse konu teşkil etmemiştir. Bu arada idare bir bütün olduğundan onun içinde yer alan kamu iktisadi teşebbüslerinin yasama organı tarafından denetimi de ayrı bir özellik taşımaktadır.

1961 Anayasası'nın kurmuş ve benimsemiş olduğu parlamenter sistemin önemli unsur ve icaplarından biri olan yasama ve yürütme arasında; yumuşak bir kuvvetler ayrılığı ve birbirleriyle dengeli şekilde yekdiğerinin faaliyet sahasına müdahalede bulunma hususunun varlığı bilinmektedir. Bunlardan birisinin de yasama organının, yani T.B.M.M.'nin, icra organının yani hükümetin faaliyet alanına, onu denetlemek suretiyle müdahalede bulunması olduğunu belirtmek gerekir<sup>30</sup>.

1982 Anayasası'nın 98. maddesi, parlamentonun bilgi edinme ve denetim yollarını 1961 Anayasası'ndaki gibi düzenleyerek, T.B.M.M.'nin (soru-

<sup>29</sup> ÖZÇELİK,S.; Anayasa Hukuku 1 (Umumi Esaslar), Beta Basım Yayım,İstanbul 1984,s.258.

<sup>30</sup> ÖZÇELİK,S.; Anayasa Hukuku Dersleri,C.II, Türkiye'nin Siyasi Rejimi ve Müesseseleri, Filiz Kıpabevi,İstanbul 1983,s.251.

genel görüşme-meclis araştırması-meclis şoruşturması-gensoru gibi yollarla) denetleme yetkisini kullanacağını ifade etmiştir<sup>31</sup>. Bu denetim yollarını aşağıda ele alalım.

#### **aa. Soru**

Açık ve belli bir konuda, bilgi edinmek üzere yazılı veya sözlü olarak T.B.M.M. üyeleri tarafından Başkan ve Bakanlardan herhangi bir hususun sorulmasıdır (A.Y.md.98/2).

Halen yürürlükte olan Millet Meclisi İçtüzüğünde soru şöyle tanımlanmaktadır; soru, kısa ve gerekçesiz ve şahsi mütalaa ileri sürülmeksizin bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan herhangi birinden açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir (Mec.İç Tüz.md.94). Soru önergesi bir milletvekili tarafından imzalanarak meclis başkanlığına verilir. Başkan bu önergeyi Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir.

Sözlü sorular, Başbakanlık yazısının Başbakanlığa veya ilgili Bakanlığa sevk tarihinden itibaren yedi gün sonra gündeme alınır. Başbakan veya Bakan soruya gününden önce de cevap verebilir.

Hükümet, bir sorunun cevabını, kamu yararı sebebiyle veya gereken bilgilerin derlenebilmesi için bir ayı geçmemek üzere geçiktirebilir. Bu takdirde meclis başkanlığına bilgi verir. Sözlü soruya hükümet adına verilecek cevabın süresi on dakikayı geçemez. Sözlü sorusu üzerine aldığı cevabın kendi bilgisine uygun olup olmadığı hakkında soru sahibi beş dakikayı geçmemek üzere meclis kürsüsünden görüşünü açıklayabilir (İç Tüz.md.94).

<sup>31</sup> ARSEL,İ.; Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Mars Matbaası,Ankara 1965,s.343-350. ALDIKAÇTI,O.; Anayasa Hukukunun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, C.II,İ.Ü.H.F.Yayını, İstanbul 1966,s.140-146.

Görüldüğü gibi sözlü soru etkinliği sınırlı olan bir denetim yoludur. Çünkü bunda ilgili bakan ve soru sahibi veya milletvekili konuşabilmekte, diğer meclis üyeleri tartışmaya katılmamaktadır. Yazılı soruda ise soruların cevabı Başbakanlık veya ilgili bakanlık tarafından Meclis Başkanlığına sunulur. Başkan bu cevabı derhal soru sahibine iletir. Yazılı sorular, Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç yirmi gün içerisinde cevaplandırılır (İç Tüz.md.94)<sup>32</sup>.

### **ab. Genel Görüşme**

Anayasaya göre, genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, T.B.M.M. Genel Kurulunda görüşülmesidir (A.Y. md.98/4/-İç Tüz.md.99).

Genel görüşme açılması hükümet, siyasi parti grupları veya en az on milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına Meclis Genel Kurulu karar verir. Genel görüşme açılmasına karar verilirse genel görüşme günü bir özel gündem halinde Danışma Kurulu'nca tesbit edilir. Genel görüşmenin başlayacağı gün görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırksekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz.

Genel görüşmeye önerge sahibi dışındaki milletvekilleri de katılabilir. Bu yönü itibariyle genel görüşme sözlü sorudan çok daha etkili bir denetim aracıdır. Ancak genel görüşmenin sonunda da bir oylama yapılmaz ve hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz. Bu bakımdan genel görüşme soru ile biraz sonra ifade edeceğimiz gensoru arasında yer alan bir denetim yoludur.

<sup>32</sup> Bkz. 5.3.1971 tarih 584 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü, T.B.M.M.Yayı, Ankara 1973.

### **ac. Meclis Araştırması**

Anayasa'daki tanıma göre "Meclis Araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir." (A.Y.md.98/3)

Gerçekten yasama meclisleri, anayasal görevlerini yerine getirebilmek için önce ilgili konuda bilgi edinmek ihtiyacını duyabilirler ve bu bilgiyi başka bir kaynaktan (mesela; hükümetten) elde edebilecekleri yerde bizzat meclisi toplayarak bilgileri derleme yoluna gidebilirler. Bu itibarla meclis araştırmasında bulunma hakkının Anayasa'da açık bir hüküm olsun veya olmasın her parlamentonun doğal bir hakkı olduğu kabul edilmektedir<sup>33</sup>.

Meclis İçtüzüğü'ne göre Meclis Araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır (İç Tüz.md.102/3).

Meclis araştırması açılmasına karar verildiği takdirde, araştırmanın yürütülmesi özel bir komisyona verilir. Bu komisyonun tesbiti ve çalışma şekli genel kurulca belirlenir.

Komisyon yetkisine istinaden tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, uzman kişilerden bilgi alır. Komisyon çalışmalarını bitirince meclise bir rapor sunar. Bu rapor hakkında genel kurulda görüşme açılır (İç Tüz.md.102/4). Ancak görüşme sonunda herhangi bir karar alınması ve hükümetin sorumlu bulunması mümkün değildir. Araştırma hükümet siyasetinin kusurlu yanlarını ortaya koymuşsa bu verilere dayanarak bir gensoru verilmesi suretiyle hükümetin siyasal sorumluluğu tesbiti cihetine gidilir<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> ÖZBUDUN,E.; Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları,Ankara 1986,s.268.

<sup>34</sup> ÖZBUDUN,E.; a.g.e.,s.270.

### **ad. Meclis Soruşturması**

Meclis Soruşturması, Başbakan ve Bakanların görevleriyle ilgili "cezai" sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Meclis soruşturmasında bulunma yetkisi 1961 Anayasası ile T.B.M.M.'nin birleşik toplantısına verilmişken, 1982 Anayasası Başbakan ve Bakanlar hakkında T.B.M.M. üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılmasını isteyebilir. Meclis bu isteği en geç bir ay içerisinde görüşür ve karara bağlar (A.Y.md.100).

Soruşturmaya karar verilirse partilerin sayıları oranında seçilecek onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon soruşturma sonucunu içeren raporunu iki ay içerisinde meclise sunar. Meclis Raporu öncelikle görüşür ve gerek gördüğü takdirde ilgilinin yüce divana sevkine karar verir. Yüce Divan'a sevk kararı ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınır. T.B.M.M. genel kurul kararı ile yüce divana sevk edilen bir bakan bakanlıktan düşer. Bu kişi başbakan ise hükümet istifa etmiş sayılır (İç Tüz. md. 113/3).

### **ae. Gensoru**

Gensoru, Bakanlar Kurulu'nun genel politikası veya bir bakan hakkında politika veya gösterdikleri her türlü faaliyetler sebebiyle açılan bir genel görüşmedir.

Gensoru, soru ve genel görüşmeden farklı olarak siyasal sorumluluğa yol açmasıdır.

Gensoru, 1961 ve 1982 Anayasa'larında hayli ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Bunun sebebi 1960 müdahalesinden

önceki dönemde bu denetim yolunun hemen hemen hiç işleyememiş olmasındandır<sup>35</sup>.

1982 Anayasası gensoruyu 1961 Anayasası'na benzer şekilde düzenlemiştir. Buna göre gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. 1961 Anayasası'nın 1488 sayılı değişikliği ile en az 10 milletvekili imzasıyla verilebileceği hükmü getirilmiştir.

Gensoru önergesi verilişinden sonraki üç gün içerisinde bastırılıp dağıtılır, dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir.

Gündeme alınma kararıyla birlikte gensorunun görüşme günü de belli edilir. Ancak gensorunun görüşülmesi gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz. Gensoruyu görüşme sırasında üyelerin veya grupların vereceği gerekçeli güvensizlik önergeleri veya bakanlar kurulunun güven isteği bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar Kurulu'nun veya bir bakanın düşürülmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği güvensizlik oyları nazarı dikkate alınır. Oylamada sadece güvensizlik oyları sayılır (A.Y.md. 99). Yalnız güvensizlik oylarının sayılması kuralını 1982 Anayasası getirmiştir. Amacı ise oylama ile azınlıkta kalan fakat Anayasa gereğince istifaya mecbur olmayan hükümetin prestij kaybına uğramasını önlemektir<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> ÖZBUDUN,E.; a.g.e.,s.270.

<sup>36</sup> ÖZBUDUN,E.; a.g.e.,s.272.

### **b. Dilekçe Hakkı**

İdarenin siyasal makamlar tarafından denetimi parlamentonun kendiliğinden hareket geçmesi ile yukarıdaki biçimlerde gerçekleştirebildiği gibi, fertlerin anayasa ve kanunla teminat altına alınmış dilekçe haklarını kullanarak parlamentoya dilek ve şikayetlerini ileterek denetim yolunu çalıştırmaları da mümkündür<sup>37</sup>.

Fertlerin resmi rakamlara başvurarak dilek ve şikayetlerini bildirmeleri ve bir takım taleplerde bulunmaları hukuk devletinin ortaya çıkışı ve gelişmesi ile paralellik gösterir<sup>38</sup>.

Dilekçe hakkı, günümüzde yurttaşların yasama organına yaptıkları bir başvuru olup, dilek ya da şikayet biçiminde olmaktadır. Bunların dilek biçiminde olanı yarı temsili hükümet sisteminin gerçekleştirilmesini sağlayan bir usüldür. Şikayetin bireysel olmasına karşılık, dilek ya da telkin biçimindeki başvuru genel niteliktedir<sup>39</sup>.

1961 Anayasası da dilekçe hakkını düzenlerken ( A.Y.md.62) dilek ve şikayet biçiminde bir ayırım yapmaktadır. Dilek biçiminde başvuru yasama organının siyasi tercihlerine yön verebilir.. 1961 Anaysası vatandaşların "tek başlarına" ya da "toplucu" başvurusunu öngörüyordu (A.Y.md.62). 1982 Anayasası (A.Y.md.74) böyle bir ayırım yapmamaktadır. Bunun yanında toplu başvuruları da yasaklamamaktadır.

26 Aralık 1962 tarih ve 140 sayılı kanun dilek ya da telkin niteliğindeki başvuruların kanun teklifi ya da tasarısına konu olmayı gerektiriyorsa bunların T.B.M.M. dilekçe komisyonunda görüşülmeyeceğini öngörüyordu. Çünkü Anayasa uyarınca kanun teklif etme yetkisi milletvekilleri ve bakanlar kuruluna

<sup>37</sup> Bkz. 26.12.1962 Tarih 140 Sayılı "Türk Vatandaşlarının TBMM'ne dilekçe ile başvurmaları ve dilekçelerinin incelenmesi ile karara bağlanmasının düzenlenmesine dair" kanun.

<sup>38</sup> DURAN,L.; İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu, İ.Ü.H.F.Yayını, C.XII,S.I,s.130.

<sup>39</sup> TEZİÇ,E.; Anayasa Hukuku, Beta Yayıncılık, İstanbul 1986,s.234.

aittir. 140 sayılı kanundaki düzenleme teknik anlamda "halkın kanun teklif etmesini " önleme amacını güdüyordu. Fakat belirtmek gerekir ki dilek biçimindeki başvuruların bir ölçüde yasama organın etkileyebilmesi, yani yaygın dilek açıklamalarının yoğunluk kazanarak yasal düzenlemelere yol açması da mümkündür.

Bugün Anayasa ile güvence altına alınan T.B.M.M.'ne müracaat yine anayasa teminatı altında olan Dilekçe Hakkının bir parçası olduğu görülür<sup>40</sup>.

Yargı dışı kamu alanlarına ilişkin bir hak olarak nitelendirilen dilekçe hakkı; Anayasaya göre sadece hukuka aykırılığın giderilmesi için yapılacak başvurunun değil, hukukça tanınan ve yetkili makamın takdirine bırakılan herhangi bir sorun için yapılacak başvurunun da bu hakkın kapsamı içinde olduğunu belirtmek gerekir<sup>41</sup>.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi vatandaş başvuru ile bireysel dilek ve şikayetlerde bulunabileceği gibi kamuya ilişkin genel istek ve temennilerde de bulunabilmektedir.

Başvurular karşısında kanunda öngörülen usul ve esaslar dikkate alınarak talep meclis tarafından karara bağlanır. Dilekçe üzerine meclislerce verilen kararlar hükümeti ve yönetimi hukuken bağlamaz ama, şikayeti yerinde bulan meclisin bu yolda vereceği karar karşısında idarenin durumu doktrinde tartışmalıdır<sup>42</sup>.

İdari işlere ilişkin parlamento verilen dilekçeler üzerine dilekçe komisyonunca alınan ve kesinleşen kararlar veya itiraz üzerine parlamento tarafından verilen kararın idari karar alma niteliğini taşımadığı ortadadır. Çünkü parlamentonun idari karar alma yetkisi yoktur. Bu nedenle sözü edilen kararların hukuken yürütme organını bağlamaması gerekir. Yani idare

<sup>40</sup> TEZİÇ, E.; a.g.e., s.235.

<sup>41</sup> BALTA, T.B.; a.g.e., s.126.

<sup>42</sup> BAŞGİL, A.F.; Vatandaşların Türkiye Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı, Ebul'ulâ Mardin'e Armağan, İ.Ü.H.F.Yayını, İstanbul 1944, s.237; ARMAĞAN, S.; Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, Fakülteler Mabaası, İstanbul 1972, s.144-145.

parlamentonun verdiği kararın isabetli olmadığı kanısında ise kararı yerine getirmeyebilir. Fakat uygulamada genellikle yönetim dilekçe komisyonu kararlarını yerine getirmektedir. Aksi takdirde meclis hükümete karşı sahip olduğu diğer denetim yollarını harekete geçirme ve gerekirse yasal düzenlemelere gitme yetkisini kullanma hakkı vardır.

### **C. KAMUOYU DENETİMİ**

İdarenin kamuoyu tarafından denetimi de diğer denetim biçimleri kadar etkili bir denetim yoludur. Bu denetimin etkili olabilmesi, beklenen yararın sağlanabilmesi için gerekli ve zorunlu olan demokratik ortamın varlığı yanında kamuoyunu oluşturan kitle haberleşme araçlarının gelişmiş olmasına bağlıdır. Bu nedenle kamuoyu denetimi hür ve demokratik bir düzen içinde etkilidir<sup>43</sup>.

Halk kamu faaliyetleriyle yakından ilgilendiği, yolsuzluklara karşı kuvvetli ve sağduyulu bir tepki gösterdiği, özellikle meslek grupları şeklinde örgütlenip, baskı grupları oluşturduğu oranda idare üzerine etkili ve idareyi hukuka uygun davranmaya zorlayıcı olabilir<sup>44</sup>.

Kamuoyu ortak çıkarları olan ve ortak bir sebebe dayanarak bir araya gelen insanlardan oluşur. Kamuoyunu dernekler, sendikalar, siyasi partiler vb. kuruluşlar ve üyeleri kitle iletişim araçları ile birlikte oluştururlar. İdarenin işleyişine yürütölüş biçimine karşı sözü edilen kesimlerin gösterdiği tepkiler uyarılar dikkate alındığı ölçüde idare ile birey arasındaki ilişkiler hassas bir dengeye oturtulmuş olur. Ayrıca kamuoyunun uyanık ve zinde olması diğer denetim yollarına başvuruları da azaltacaktır. Kamuoyunun gücünün ve etkinliğinin idare tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi, idarenin hukuka uygun davranmasına ve bu konuda dikkatli olmasına yol açar.

<sup>43</sup> TORTOP,N.; a.g.e.,s.48.

<sup>44</sup> BALTA,T.B.; a.g.e.,s.122.

Devleti idare edenler kamuoyunun mutlak nüfuz ve tesiri altındadırlar. Kamuoyunun belirlediği başlıca alan ya da vasıta ise basındır. Basın, devlet ve idarenin halk adına denetimini yaparlar.

Devlet kamuoyunun eğilim ve isteklerini hesaba kattığı, ona uyduğu taktirde meşrudur, aksi halde müstebit teşekküldür. Devleti idare edenler kamuoyunu her zaman gözetmek zorundadırlar<sup>45</sup>.

#### ***D. İDARENİN İDARE DIŞINDA ÖZEL BİR ORGAN TARAFINDAN DENETLENMESİ USÛLÜ***

Kamu hizmetlerinin kapsamının genişlemesi ve buna paralel olarak idarenin yetkilerindeki belirgin artış, sonuçta idarenin güçlenmesi, gelişen ve güçlenen bu cihaz karşısında geleneksel denetim yollarının çaresizliğini ortaya çıkarmış, bu da yeni denetim biçimleri arayışlarına neden olmuştur.

Bu arayış içerisinde, XVIII.yüzyılın başlarından beri İsveç'te uygulamaya başlayan bir denetim biçimi, idarenin yargısal denetiminden ayrı ve uzmanlaşmış idari yargı yerleri tarafından denetimin en mükemmel şekilde yapıldığı idari rejimlere sahip ülkeler de dahil olmak üzere, birçok hukuk düzeninin ilgisini çekmiş, kendi hukuk düzenlerinde bu denetim biçimine uygun kurumlara yer vermelerine yol açmıştır.

Tüm gelişmiş hukuk düzenlerinin ilgisini çeken denetim biçimini uygulayan kurum, "Ombudsman"dır. Parlamento adına, yürütmeyi hatta yargıyı, kendiliğinden veya bireylerin başvurusu ile denetleme görevi bu kurum tarafından yerine getirilmekte olup, çeşitli hukuk düzenlerinde farklı adlarla denetim görevini yaptığı görülmektedir.

---

<sup>45</sup> EROĞLU,H.; a.g.ö.,s.308.

Genel olarak yasama organı tarafından görevlendirildiğini söylediğimiz bu organ, bağımsız olarak hareket etmekte, yönetilenler tarafından yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan başvuruları kabul ederek yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirme yolu ile sağlamaktadır. Kamu denetçisi her yıl yasama organına sunduğu raporunda ne gibi şikayetlerin geldiğini, yönetimin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin neler olduğunu bildirir. Böylece bakan ile yasama organını karşı karşıya getirir<sup>46</sup>.

Ombudsman, parlamentodan güç alan yönetimi denetleme yetkisine sahip geniş bağımsızlık içinde hareket eden, aşırı formalitelere bağlı olmayan ve vatandaşların korunmasına çalışan bir organ olarak vasıflandırılmaktadır.

Ombudsman, yönetimin yargı yoluyla denetiminin gelişmediği, parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde gelişmiştir. Ombudsman yetkisini parlamentodan almakla beraber, moral olarak büyük bir otoriteye sahiptir.

Ombudsmanlık sistemi, İskandinav ülkelerinde başarı ile uygulanmaktadır. Bunun nedenleri arasında yönetsel yargı sisteminin gelişmemiş olmasını, halkın kültür düzeyinin yüksek bulunmasını, ülkenin coğrafi alan yönünden küçük olmasını ve basının etkili bulunmasını saymak mümkündür. Ombudsman sisteminin klasik denetim yollarına göre üstünlüğü işleminin basit ve masrafsız oluşudur<sup>47</sup>.

Kamu denetçisinin yetki alanı ülkeden ülkeye değiştiği gibi, kamu denetçisine yapılan müracaat da yine ülkeden ülkeye değişmektedir. Şimdi ombudsmanlık müessesesinin nasıl doğduğunu ve değişik ülkelerdeki uygulama biçimini açıklamaya çalışalım.

<sup>46</sup> ALTUĞ, Y.; "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzüne Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi", Yargıtay'ın Yüzüncü Yıldönümü Armağanı, Yargıtay Yayını, Ankara 1968, s.159.

<sup>47</sup> GÖZÜBÜYÜK, A.Ş.; a.g.e., s.208.

### **a. Ombudsman Müessesesinin Doğumunu Hazırlayan Olaylar**

Ombudsman müessesesinin doğumunu hazırlayan olayları anlayabilmek için bazı tarihi olaylara kısaca değinmek gerekir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun "Lale Devri" olarak adlandırılan dönem 1703-1730 dönemidir. Tahta III.Ahmet adıyla anılan padişah olup, sadrazam olarak Baltacı Mehmet Paşa bulunmaktadır<sup>48</sup>.

XVIII.asır başlarında İsveç Kralı XII.Şarl (Demirbaş) ile Rus Çarı Büyük Petro arasında rekabet bulunmakta ve bunun mihrakını da Lehistan teşkil etmekteydi. Rus nüfusunun Lehistan'a uzanmasından XII.Şarl endişe etmektedir. Böyle bir ortamda XII.Şarl, Rusya müttefiki Danimarka'yı saf dışı bırakıp Lehistan üzerine yürüdü ve Rus nüfusunu kırdı<sup>49</sup>. Bunun üzerine Petro yeni bir düzen verdiği ordusu ile Fin körfezine kadar yürüdü. XII.Şarl Rus ordusu ile karşılaşmak üzere Lehistan'a girdiği zaman Rus ordusu geri çekilerek XII.Şarl'ı zor durumda bırakmayı planlamıştı. XII.Şarl ordusunu Ukrayna'ya tevcih ederek Poltova kalesini kuşattı. Bu arada Ukrayna hatmanı Mezepa İsveç ordusuna yardım ediyordu. Kaleyi kurtarmak üzere gelen Çar ile Kral arasında vukuu bulan savaşta kral yenilerek Osmanlı sınırını geçip Özi kalesine gelerek Osmanlılardan iltica talebinde bulundu (8 Temmuz 1709).

Osmanlı devletine sığınıp iltica eden İsveç Kralı XII.Şarl'a ve yanındaki Ukrayna Hatmanı'na devlet yakın alaka göstererek onların Bendere yerleşmelerini de temin etmiştir<sup>50</sup>.

Çar Petro'nun Osmanlı Devleti'nden Kral XII.Şarl'ı ısrarla istemesine rağmen bu istek Osmanlı Devleti tarafından reddedilmiştir. Devlet bununla da kalmıyarak Kral XII.Şarl'ı tahtında bir hükümdar gözüyle görerek kendisiyle

<sup>48</sup> YILDIZ,H.D.; Doğuştan Günümüze İslam Tarihi, Çağ Yayınları, C.XI, İstanbul 1989, s.114-115.

<sup>49</sup> YILDIZ,H.D.; a.g.e., s.116.

<sup>50</sup> AKDEŞ,N.K.; İsveç Kralı Şarl XII'nin Türkiye'de Kalışı ve Bu Sırada Osmanlı İmparatorluğu, Belleken, T.T.K.Yayını, Ankara 1943, s.268.

yapılacak temaslar için kendine bir temsilci tayin etmiştir. Bu durum kralın gururunu okşamış olup, durumdan memnun kalan kral bir müddet Osmanlı ülkesinde kalmaya karar vermiştir. Ülkesine dönüşü konusunda Ruslarla yapılan anlaşma sonucu dönüşü garanti altına alınınca Kral XII.Şarl bir müddet sonra ülkesine dönmüştür<sup>51</sup>.

Ülkesine dönen bizim Demirbaş Şarl dediğimiz İsveç Kralı XII.Şarl Rus ordusu karşısında sığındığı Osmanlı Devleti'nde Divan-ı Mezalim ile Divan-ı Hümayun müesseselerinin varlığını görmüştür. Bu müesseselere karşı ilgi duyan Kral Şarl, vatandaşların haklarını koruyan bu kurumların yerine İsveç'e döndüğünde "vekil adam" anlamına gelen "ombudsman" diye adlandırılan bir kişiyi tayin ederek ombudsman müessesesinin temelini atmış oldu. Bugün batı devletlerinin çoğunda bulunan bu müessese yukarıda bahse konu olay neticesi vatandaşı yetki tecavüzüne karşı koruyan Divan-ı Mezalim'den esinlenerek kurulmuştur<sup>52</sup>.

Şu anda çoğu ülkede vatandaşı yetki tecavüzüne karşı koruyan ombudsman müessesesinin işleyişine geçmeden önce bu müesseseye kaynaklık eden Divan-ı Mezalim ve Divan-ı Hümayun müesseselerini kısaca görmek gerekir.

#### **aa. Divan-ı Mezalim**

Divan-ı Mezalim'in tarihçesini kısaca şöylece ortaya koymak mümkündür. Divan-ı Mezalim'in ilk örnekleri Abbasi Devleti'nde görülebilir. İslam aleminin riyasetini, Arap milliyeti üzerine müesses olan ve merkezi Bağdat olmak üzere geniş bir arazi üzerinde kurulan devlet Abbasi Devleti taşımakta idi (750-1258).

<sup>51</sup> REFIK,A.; Mermalik-i Osmaniye'de Demirbaş Şarl, Raşid Tarihi III, Belleten,İstanbul 1332,s.26.

<sup>52</sup> ALTUĞ,Y.; Avrupa Ülkelerindeki Ombudsmanlık Müessesesi, Türkiye Gazetesi, 26.12.1990.

Abbasi Devleti'nde, din ve devlet otoritesinin tekelleştiği Bizans'ın da etkisiyle klasik biçimini alan belli başlı organlar; Vezirlik, Emir-ül Ümeralık ve Divanlar'dır. Divanlar halifenin muhtelif zamanlarda halkın şikayetlerini dinlediği, teşrifat ve saray âdetlerinin ve devlet işlerinin görüşülüp konuşulduğu yerlerdi<sup>53</sup>. Ayrıca Divanlar ilk İslam devletinde varlığı çekirdek olarak gözlenen, ancak Abbasiler döneminde Sasani modeline göre geliştirilen yargı ve karar organlarıdır. Sayıca çok çeşitli olan divanlar içinde bir yargı organı gibi çalışan Divan-ı Mezalim'ler önemli bir yer tutmaktadır<sup>54</sup>.

Mezalim dairesi daha ziyade halk ile ümera, tahsildar ve nüfuzlu şahıslar arasındaki davalara bakar ve halkın şikayetlerini dinlerdi.

Büyük Selçuklular'da ise Divan-ı Mezalim büyük divana dahil olmayan divanlardan biri olmuştur. Böylece Divan-ı Mezalim şer'i işlerden maada (başka) davalara bakan divan olarak görülüyodu. Bu divan reisine Emir-i Dad veya Emir-i Bar veyahut terkipsiz olarak Barbey denilirdi<sup>55</sup>. Divanda halk ile yöneticiler, tahsildar ve nüfuzlu şahıslar arasındaki davalar görülür ve karara bağlanırdı<sup>56</sup>.

Anadolu Selçukluları'nda Divan-ı Mezalim, Divan-ı Saltanat tarafından kendisine havale edilen şer'i işlerden başka davalara bakan divandır. Büyük Selçuklular'da olduğu gibi Anadolu Selçukluları'ndada halifenin bakmadığı, yerine Emir-i Dad adıyla anılan bir görevlinin baktığı bir divan olarak geleneğini sürdürdüğünü görüyoruz. Yine Divan-ı Mezalim de halk ile yöneticiler arasındaki davalar görülür ve karara bağlanırdı.

Ayrıca Moğollarda ve onun bir kolu olan müslüman İlhanlılar'da İsrافی Mamelik adıyla anılan Umumi Müfettiş olarak memleket dahilinde divana ait işlerin teftiş ve murakabesinde görevli bir memur bulunmaktaydı. Kendine

<sup>53</sup> GELİŞİM HASCHETTE; Alfabetik Genel Kültür Ansiklopedisi, C.I, s.4.

<sup>54</sup> UZUNÇARŞILI, İ.H.; Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal, T.T.K.Yayını, Ankara 1970, s.11.

<sup>55</sup> SENCER, M.; Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul 1986, s.42.

<sup>56</sup> UZUNÇARŞILI, İ.H.; a.g.e., s.40.

Müşrifi Memalik de denilirdi; hiç bir şey bunun teftişinden hariç kalmaz ve hiçbir şey bundan saklanamazdı; lüzum hasıl oldukça bunun mahiyetinde bulunan İsrâf denilen memurlar vilayetleri teftiş eder, halkın şikayetlerini dinlerlerdi<sup>57</sup>.

### **ab. Divan-ı Hümayun**

XIII.yüzyılın ortalarına doğru Büyük Selçuklu İmparatorluğu'nun parçalanmasıyla kendisini gösteren Anadolu Selçuklu Devleti kuruluşundan sonra Anadolu'ya, Orta Asya'dan aşiret halinde geldikleri söylenen ve sonraları kendilerine Osmanlılar adı verilen bazı Türk kabilelerinin Ertuğrul Bey idaresi altında Söğüt ve Domaniç havalisinde Selçuklu camiasına dahil bir aşiret beyliği meydana getirdiği bildirilmektedir (27 Ocak 1299)<sup>58</sup>.

Başlangıçta bir beylik olarak kurulup kısa bir süre sonra Devlet ve bilahare çabucak imparatorluk haline gelen Osmanlı Devleti üç kıta üzerinde yayılmaya ve Akdeniz'i bir göl haline getirmeğe muvaffak olmuş kuvvetli bir siyasi kuruluş olarak tarihte yerini almıştır<sup>59</sup>.

Osmanlı Devleti'nde bugünkü tarzda devletin ana fonksiyoları ve bu fonksiyonlarla ilgili yetkiler birbirinden ayrılmış ve devletin yekdiğerinden ayrı organ ve müesseselerine verilmiş değildir. Fonksiyon ve yetkiler arasında kelimenin gerçek anlamıyla bir birleşme mevcuttur. Bu fonksiyon ve yetkileri müstakilen yapacak ve kullanacak organların mevcudiyeti gibi bir durum da söz konusu değildir. Devletin ana fonksiyon ve yetkiler birleştirilmiş ve bu birleştirmede de devletin insan unsuru ile ülke ve üstün iktidar unsurlarının cümlesini ihata eden, bunların hepsinin sahibi ve maliki olarak karşılanan

<sup>57</sup> UZUNÇARŞILI,İ.H.; a.g.e.,s.80.

<sup>58</sup> UZUNÇARŞILI,İ.H.; Osmanlı Tarihi, T.T.K.Yayını,C.I,Ankara 1947,s.21.

<sup>59</sup> OKANDAN,R.G.; Amme Hukukumuzun Anahatları,Fakülteler Matbaası,İstanbul1977,s.16.

Han, Hakan, Hünkar, Sultan, Padişah gibi muhtelif isimleri ve Yavuz Sultan Selim'den itibaren de Peygamber'in yeryüzündeki vekili naibi, Halife sıfatıyla bütün müslümanların ruhani reisi bulunmasının sonucu olarak Halife ünvanına haiz bir hükümdar lehine vukuubulmuştur (1517).

Devletin ana yetkileri tek şahsın uhdesinde toplanmış ve devlet tarafından yapılması gereken fonksiyonlar bu tek şahsın iradesine tabi kılınmıştır<sup>60</sup>.

Esas kural bu olmakla beraber bütün siyasi teşekküllerde olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de tek ferdin devlet fonksiyonlarını şahsen yapabilmesi ve bununla ilgili yetkileri şahsen kullanabilmesi imkansız bulunduğu için bu şahsın devlet işlerini görmesine yardım edecek organlara ihtiyaç vardı ve zaten bir devletin teşkilatlanması da bu tarzdaki bir ihtiyacın sonucudur.

Hükümdarın üç kuvvete hakim olması, istediği kanunu koyup, istediği gibi uygulanma imkanına sahip olması organlar arasında görev ve yetki bölümüne rağmen devletin ana yetkilerinin yine hükümdarın şahsında toplanmasına yol açmıştır. Hükümdar memleketin sahibi olduğundan fertlerin can ve mal üzerinde dilediği gibi tasarrufta bulunma hakkını da haizdi. Bununla beraber teorik olarak padişahın elindeki kuvvetleri "keyfi olarak değil, kanun, nizam ve ananelere göre yürütmesi" devlet işlerinde kesin bir karar vermeden evvel "Divanda işleri incelettirmesi ve bundan sonra son karar sahibi olarak hüküm vermesi lazımdır"<sup>61</sup>. Osmanlı öncesi Türklerde mevcudiyetini gördüğümüz Divan-ı Mezalim adlı divanın Osmanlı Devleti'nde yer almadığını da belirtmek isterim. Görüldüğü gibi padişah devlet faaliyetlerini divanla birlikte düzenlemesine rağmen, divana uyduğu ölçüde kuvvetini "kötüye Kullanma"

<sup>60</sup> OKANDAN, R.G.; a.g.e., s.22.

<sup>61</sup> KÖPRÜLÜ, F.; Osmanlı Devletinin Kuruluşu, T.T.K. Yayını, Ankara 1959, s.29.

eğiliminden uzaklaşabilirdi. Fakat kendisini de divana uymaya ve divanı dinlemeye zorlayacak hiç bir müeyyide de yoktu<sup>62</sup>.

Osmanlı devlet teşkilatı kendilerinden önceki beylik ve devletlerdeki gibi Padişah-Vezirazam ve Divanlar'dan teşekkül etmekteydi.

Divanlar, Padişah tarafından görevlendirilen kişilerin belli zamanlarda toplanmasıyla oluşan birer kurul organlarıdır. Divan-ı Hümayun da bunlardan biri olup, muhtelif zamanlarda Padişah veya Vezirazam'ın başkanlığında toplanan, Osmanlı yönetim sisteminde önemli bir yeri olan bir organdır. Yönetimde uzun bir geçmişi bulunan Osmanlı Toplumu "Kurultay" geleneğini islamlıkta bulduğu "meşveret" (danışıp-görüşme) ile birleştirmek suretiyle "DİVAN" denilen organı meydana getirmişlerdir<sup>63</sup>.

Ayrıca divan, devlet adamlarının her türlü kamu işini gözden geçirmek ve halkın dilek ve yakınmalarını dinleyerek yürütme ve yargı kararları almak üzere toplanmaları da demektir<sup>64</sup>.

Divan-ı Hümayun bir kurul-organ olarak Osmanlılar'dan önceki ve Osmanlılar çağdaşı islam devletlerindeki benzeri kurumlardan farklıdır. Divan-ı Hümayun da; siyasal, yargısal, yönetsel tüm işler görülür, yöneticilerin uygunsuz davranışları izlenir ve yapılan soruşturma sonucunda yöneticinin kusuru anlaşılırsa, gerekli yönetsel tedbir alınır, görevi ihmal ödenlerin işlerine son verilir.

Birinci Orhan'dan itibaren varlığına rastlanan Divan-ı Hümayun'un hukuki özelliği henüz daha tamamen aydınlanmamış olmasına rağmen, iki önemli niteliğe sahiptir.

Birinci niteliğe göre bu teşekkül devletle ilgili bütün işlerin, devletin siyasi, idari, mali ve hatta kısa süre sonra askeri işlerinin görüşüldüğü,

<sup>62</sup> MUMCU,A.; Divan-ı Humayun, A.Ü.H.F.Yayını,Ankara 1976,s.32.

<sup>63</sup> SENCER,M.; a.g.e.,s.49.

<sup>64</sup> MUMCU,A.; a.g.e.,s.37.

incelenerek konuşulduğu, nihai karara bağlandığı en yüksek bir müessese, en üstün bir merciidir. Divan-ı Hümayun, doğrudan doğruya devleti ilgilendiren bu gibi işler hakkında genel ve objektif karar verme yetkisine haizdir. Yalnız, Divan-ı Hümayun tarafından alınan bu gibi kararların ancak hükümdarın tasvibi ile hukuki değer taşıdığı unutulmamalıdır. Hükümdarların onayı ile yürürlüğe giren bu kararlar aleyhine hareketi men edecek hiçbir prensip mevcut değildir. Hal böyle olmakla beraber, Osmanlı Devleti'nin gerek ilk ve gerekse gelişme dönemlerinde padişahlar tasvip ettikleri Divan-ı Hümayun kararlarına büyük önem vermekte kusur etmemişlerdir. Bu suretle Divan-ı Hümayun'un bir çeşit faaliyetleriyle hükümdarların geniş yetkiler karşısında onu faaliyet ve hareketlerinde az çok sınırlayıcı bir rol oynamaya muaffak olduğu görülmektedir. Fakat bu rol hükümdarların arzusuna tabi bulunmakta hükümdar kendi hareket serbestisini Divan-ı Hümayun'un kararları ile ve kendi isteğiyle tehdit etmesinden ileri gelmektedir.

Divan-ı Hümayun'un ikinci niteliği de fertlerin müracaat ve şikayetlerini inceleme ve hukuki anlaşmazlıkların hal mercii olmasıdır. Bu bakımdan ırk, din, milliyet, sınıf ve cinsiyet ayrılığı gözetmeksizin herkes Divan-ı Hümayun'a müracaat edebilir, hakkını arayabilir<sup>65</sup>.

Bir taraftan devletin iç ve dış işlerini, umuru saltanatı ilgilendiren herşeyi, diğer taraftan fertlerin her türlü müracaat ve şikayetlerini inceleyen, müzakare eden ve bir karara bağlayan bu müessese, padişahın veya onun adına kendisinin vekili olan Sadriazam'ın başkanlığında hükümet merkezinde başlangıçta Topkapı Sarayı'nın "Eski Divanhane" denilen mahallinde ve daha sonraları aynı sarayda "Kubbealtı" denilen yerde toplanırlardı<sup>66</sup>.

Adeta bu vekiller heyeti niteliği taşıyan ve zamanla kuruluş tarzında değişiklikler husule gelen bu müesseseye, kendisini oluşturan kişilerden

<sup>65</sup> OKANDAN, R.G.; a.g.e., s.37.

<sup>66</sup> OKANDAN, R.G.; a.g.e., s.38.

başka kimse giremez ve burada görüşülen işlere kimse vakıf olamazdı. Mehmet II'nin saltanatının ilk devirlerine kadar her gün sabah namazından, öğle vaktine kadar sürmek üzere muntazaman toplanırdı. II.Mehmet'ten itibaren padişahların divana katılma geleneğinin ortadan kalktığını, yerine sadrazamların başkanlık ettikleri görülmektedir. Hükümdarlar Divan-ı Hümayun faaliyetlerini kafes arkasından "Kasri Adil" veya "Kasri Sultani" denilen yerden izleyerek, görüşülen işlerin ve verilen kararların toplantılardan sonra Divan-ı Hümayun'un ilgili üyeleri tarafından kendilerine arzedilmeleriyle yetinmişlerdir. II.Mehmet'in kanunnamesinden anlaşıldığına göre; gerek devlet işlerinin görülmesinde, gerek her çeşit şikayet ve müracaatlarının incelenmesinde ve gerek hukuki anlaşmazlıkların hallinde, en yüksek mercii niteliğine sahip bulunan Divan-ı Hümayun başlangıçta Sadrazam-Vezirler-Rumeli ve Anadolu Kazaskerleri-Defterdarlar-Tevkii veya Nişancılar'dan ibaret olmak üzere aralarında hiyerarşi bulunan ve her biri belirli görevlerin yapılmasına yardım eden muhtelif kişilerden meydana gelmektedir. Bunlardan başka Divan-ı Hümayun faaliyetlerine fiilen katılmamakla beraber, Çavuşbaşı ve Kapıcılar Kethüdası gibi bazı elemanların divanın ayak işlerini gördükleri ve keza divanın başkatipliği görevinin de Emin-i Ahkam veya Reis-ül Küttap tarafından yapıldığı bilinmektedir<sup>67</sup>.

Hukuksal niteliği ne olursa olsun, divanların iki işlevi yerine getirdiğine kuşku yoktur. Bunlardan birincisi Sultan'a ve yüksek yöneticilere halkla ilişki kurma imkanı vermiş olmasıdır. Ancak bu ilişki zamanla tam anlamıyla koparak saray ve öteki yüksek yöneticilerin halktan soyutlanmalarıyla sonuçlanmıştır. Divanın gerçekleştirdiği ikinci işlev ise, hiç değilse bile bir ölçüde kimi işlerin

<sup>67</sup> UZUNÇARŞILI,İ.H.; Osmanlı Devlet Teşkilatı, T.T.K.Yayını,C.I-2,VIII.Dizi, Ankara1984,s.12.

devletin ileri gelenleri arasında tartışılması uygulamasına imkan sağlamasıdır<sup>68</sup>.

İlk dönemlerde düzenli olarak toplanan divan giderek toplanma sıklığı, zamanı ve bileşimi duruma göre değişen bir kurul olmuş ve sonunda kapıkulu askerlerine ulufe dağıtmak ve elçi kabul etmek gibi amaçlarla sembolik olarak toplanmaya başlamıştır.

Ancak başta Divan-ı Hümayun olmak üzere divanlar değişen şartlara bağlı olarak diğer kurumlar gibi giderek işlevlerini yitirmiş ve sonuçta 19.yy.da yerini yeni organlara bırakmışlardır.

Herhangi bir haksızlığa uğradığını ileri süren kişi Divan-ı Hümayun'a direkt başvurabileceği gibi dilekçe ile de başvurabilmektedir. Direkt divana çıkmak çok daha güvenceli bir yoldur. Ayrıca dilekçeleri doğrudan doğruya padişaha vermek onları Divan-ı Hümayun'da görüşülme şansını önemli ölçüde artırmaktadır<sup>69</sup>.

Padişah kendisine verilen dilekçeleri vezirazama bir "hattı hümayun" yazarak, "arzuhal sunanlar bulunup, davaları dinlenip haklarını hak edip bir daha yüce katıma arzuhal sunmalı olmasın" dediği de belirtilmektedir<sup>70</sup>. Vezirazam da padişah buyruğunu yerine getirmek zorundadır. Bazan da vezirazam yakınmaları padişaha telhis yoluyla sunarak Divan-ı Hümayun da davaların görülmesi iznini istediği olurdu<sup>71</sup>.

Divan önüne gelen işler ve sorunlar, eğer çok önemli değilse, vezirazam tarafından ilgili üyeye havale edilerek ilgili üyenin de kararını verip vezirazama bildirilmesiyle, eğer görüşülecek konu önemliyse siyasal ve yönetsel konularda görüşme açılması cihetine gidildiği anlaşılmaktadır. Yönetsel denetim

<sup>68</sup> BAUDIER, M.; Türklerin Padişahı; Büyük Senyör'ün Sarayı ile Saray Erkanına Dair Genel Tarih (1625), T.T.K.Kitaplığı, Basılmamış Çeviri, D.N.40/42, s.99-100.

<sup>69</sup> KOÇI BEY; Koçi Bey Risalesi, (Hazırlayan; Danışman Zuhuri, İstanbul 1971, s.147.

<sup>70</sup> ORHONLU, C.; Osmanlı Tarihine Ait Belgeler, Telhisler (1597-1607), İstanbul 1970, s.120.

<sup>71</sup> PAKALIN, M.Z.; Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü I, İstanbul 1971, s.697.

görevi yerine getirilirken de Divan-ı Hümayun da sert tartışmaların yapıldığı kusuru görülen devlet adamlarının sorguya çekildiği ve hemen gereken işlemin yapıldığı anlaşılmaktadır.

Divan-ı Hümayun'dan çıkan kararların hepsini "ferman" kavramı içinde toplamak lazımdır. İster Name, ister Berat biçiminde, ister Hüküm biçiminde yazılsın, bu kararların hepsi padişah tarafından verilmiş sayılacağından onlara "padişah buyruğu" anlamına gelen "ferman" denilmektedir<sup>72</sup>.

Divan-ı Hümayun toplantıları öğle vaktine doğru biter, görüşme sona erdiğinde Çavuşbaşı belli kurallara uyarak bildirdikten sonra, üyeler topluca padişahın huzuruna giderlerdi. Bu duruma "arza çıkmak" denilmektedir<sup>73</sup>.

XVII.yy. ortalarından itibaren Divan-ı Hümayun Osmanlı Devleti'nin genel gerileme süreci içinde diğer kurumlar gibi yozlaşarak fonksiyonunu yapamıyan organlar durumuna düşürülerek merasim aracı konumuna gelmiştir. Artık Divan-ı Hümayun dah çok elçilerin kabul edildiği, yeniçerilerin üç aylıklarının verildiği günlerde toplanan XVII.yy. sonlarında ise devlet işlerinin vezirazam dairesinde tüm ayrıntıları ile görüşülmeye başladığını görmekteyiz<sup>74</sup>.

İslahat hareketleriyle birlikte Divan-ı Hümayun eski geleneklere döndürülerek canlandırılma denemeleri yapılmasına rağmen, devlet yapısı değiştiği için bu çabaların etkisiz kaldığını görüyoruz. Nitekim bir zamanlar Divan-ı Hümayun kalemlerinin şefi olarak Nişancı'nın buyruğu altında çalışan Reisülküttap, vezirazam yanında çalışan, giderek en üstün memurlardan olmuştur<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> PAKALIN,M.Z.; a.g.e.,s.608.

<sup>73</sup> UZUNÇARŞILI,İ.H.; Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, T.T.K.Yayını, Ankara1986, s.12.

<sup>74</sup> ORHONLU,C.; a.g.e.,s.149.

<sup>75</sup> İNALCIK,H.; Adaletnameler, T.T.K.Belgeleri Dergisi,Ankara 1965,s.693.

Yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra II.Mahmut'un merkez örgütünü yeniden düzenlenmesi, bu arada kabine yönetimini kabulü Osmanlı Devleti'nde hem Divan-ı Hümayun hem Vezirazam Divanı'nın sonu olmuştur. Ancak bu şekilde bir gösteriş ve teşrifat aracı olan, hiç bir hukuksal ve siyasal fonksiyonu olmayan Divan-ı Hümayun, devletin sonuna dek bir süs gibi korunmuştur<sup>76</sup>.

### ***b. İsveç Ombudsmanı***

Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi ombudsmanın ilk doğduğu yer İsveç'tir. 1713 yılında Kral XII.Şarl askeri ve diplomatik işlerin yoğunluğu dolayısıyla merkezde güvendiği bir kişiyi temsilci yani ombudsman olarak atamıştır. Tabii ki bu atamada emrinde çalışan yöneticilerin kendisinin yokluğunda fırsat bilip halka kötü davranabileceği endişesinin de rolü olduğu söylenebilmektedir<sup>77</sup>. Bunu önlemek veya en azından ne gibi yanlış ve kötü işlemler yapıldığını öğrenebilmek için, en yakın adamını gözlemci olarak atamıştır. Atadığı kişi kral adına vatandaşların dilek ve şikayetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını ilgili yerlerle ilişki kurarak çözümlemiş ve kamu hizmetinin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği yolunda bir dizi öneri hazırlamıştır. Böylece kral, tüm iyiniyetine karşılık devletin bütün eylem ve işlemlerini bizzat gözetim altında tutamayacağını kavrar ve geçici olarak atadığı gözlemciyi sürekli olarak çalıştırmaya karar verir.

1809 yılında çıkarılan Anayasa ile parlamenter rejimle birlikte Kraliyet Temsilcisi Adalet Sansölyesi yanında Parlamento Temsilcisi, yönetimin kanunlara saygısını gözetmekle yükümlü bir Ombudsmanı kabul etti ve

<sup>76</sup> MUMCU,A.; a.g.e.,s.30.

<sup>77</sup> BAYLAN,Ö.; Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Yayın No 12, Gaye Matbaası,Ankara 1978,s.7.

“Justitieombudsman” adını aldı. 1915 yılında da askeri işlerde uzmanlaşmış bir ombudsman kabülü yoluna gidildi<sup>78</sup>.

Ülkede demokrasinin yerleşmesiyle de Ombudsman'ın, Yasama Organı adına Yürütme oranı ve buna bağlı olarak çalışan bütün kamu kuruluşlarını gözetim altında tutacağı kuralı benimsenir ve daha sonra yapılan bütün Anayasa değişikliklerinde bu kurum daha da geliştirilerek İsveç'in temel kurumlarından biri durumuna gelir.

Ombudsman'ın ilk doğuşu İsveç sınırları dışında pek yankı uyandırmamıştır. Bunda hiç kuşkusuz ülkelerin içinde bulundukları sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların etkisi büyük olmuştur.

#### ***ba. Atanması ve Statüsü***

İsveç'te Ombudsman parlamento tarafından atanır. Fakat görevini bağımsız olarak yerine getirecek bir statüye sahiptir. Her genel seçimden sonraki onbeş gün içinde meclislerin çoğunlukla seçtiği 48 kişilik bir kurul tarafından parlamento adına seçilir. Seçim oybirliği ile yapılır. Ombudsman bir çeşit hukuk danışmanıdır. Bu seçimde ombudsman ile birlikte yardımcısı da seçilir. Yardımcısı gerektiğinde ombudsmanın yerini doldurur. Ombudsman bir yıllık yasama dönemi için seçilir. Parlamento tarafından tekrar seçilmesi mümkündür. Ombudsman ofisinde görev yapacak diğer memurları kendisi atar. Bu konuda büyük bir prestiji vardır<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> TORTOP,N - İSBİR,E.G.; Yönetim Bilimi, Bilim Yayınları,İstanbul 1982,s.188.

<sup>79</sup> TORTOP,N - İSBİR,E.G.; a.g.e., s.189.

### **bb. Görev ve Yetkileri**

Ombudsman yargıçlar, yüksek memurlar ve bütün kamu görevlilerinin kanunları uygulama biçimini denetler. Görevini ihmal edenleri ve kanunsuz işlem yapanları izler. Yalnız bakanlar yüksek mahkeme yargıçları bu yetkinin dışındadır.

Ombudsman görevini yapabilmesi için bütün dökümanları, hatta gizli bilgileri görebilir. Yargıç ve yönetecilerin karar verdikleri tüm müzakerelere katılabilir, memurlardan gereken bilgi ve dosyaları alabilir. Bir işin soruşturulmasında memurlardan yardım isteyebilir.

Ombudsman'ın görevi kamu görevlilerinin çalışmalarını ve kanunları uygulama biçimlerini izlemek ve görevini ihmal edenleri, kanunsuz işlem yapanları tespit ederek vatandaşın haklarının korunmasını sağlamaktır.

Ombudsman idari veya yargısal bir kararı değiştiremez, ne bir üst yönetici nede bir üst yargıçdır. Ombudsman'ın görevi genellikle bir vatandaşın bir işlemi hakkında şikayeti üzerine harekete geçerek araştırmasını soruşturmasını yapmaktır. Bunun yanında ombudsmanın bizzat kendisi de gazetelerden öğrendiği haber veya denetlemeler sırasında turnelerde öğrendiği bilgiler üzerine kendiliğinden de harekete geçebilir<sup>80</sup>.

İdarenin eylem veya işlemlerinden zarar gören herkes Ombudsman'a başvurabilir. Başvuru herhangi bir şekil şartına bağlanmış değildir. Sadece Ombudsman'ın yapılan dilek ve şikayeti ciddi ve tehlike uygun bulması gerekmektedir. Ombudsman'ı harekete geçiren bir başvurunun varlığının şart olmadığını ve kendisinin harekete geçebileceğini de yukarıda belirtmiştik<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> EROĞLU,H; a.g.e., s. 312.

<sup>81</sup> CHAPMAN,B.; The Profession of Government, The Puplic Service in Europe, George Allen-Unwin Ltd.,1959,p.241-242.

Ombudsman bir kusur ve idari bir ihmal belirlerse suçlu olan memura kusurlarını bildiren ve tutacağı yolu gösteren bir yazı gönderir. Memurun yaptığı işlem veya yorum kusurlu, fakat kanunen cezayı gerektirmiyorsa, Ombudsman ona doğru yolu gösterir ve ona göre işlem yapmasını ister. Gerektiğinde de yapılan işlemin değiştirilmesini ve vatandaşın dilediği şekilde işlem yapmasını isteyebilir. Fakat Ombudsman yönetimin yerine geçerek onun adına karar alamaz ve bu yönde inceleme yapamaz. Bunun yanında Ombudsman, memurun ciddi bir kusurunu belirlerse, genel mahkemelerde soruşturma açabilir. Şikayetçinin zararının yerine getirilmesi için gerekli yardımın yapılmasını sağlar.

### ***cc. Yıllık Rapor ve Bu Raporlara İtiraz***

Ombudsman, çalışmalarını parlamentoya sunulan yıllık raporunda belirtir. Parlamentonun yasama komisyonu, bu raporu muhtemelen Ombudsman'ın da hazır bulunduğu bir oturumda tartışır. Sonunda yasama komisyonu da parlamentoya Ombudsman'ın çalışmaları hakkında bir rapor sunar.

Yöneticiler Ombudsman'ın kendileri hakkında soruşturma açılması isteğine karşı itiraz edebilirler. Ayrıca eleştirilen memur Ombudsman'ın kararına karşı konu ile ilgili parlamento uzmanlık komisyonuna da itiraz edebilir<sup>82</sup>.

Halen İsveç'te Parlamento Ombudsman'ı (JO), Hükümetin Atadığı Ombudsman (NO) ve Basın Ombudsman'ı (PO) olmak üzere üç çeşit Ombudsman bulunmaktadır<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> GELLHORN, W.; The Swedish Justitieombudsman, The Yale Law Journal, November 1965, Vol.75, 10.

<sup>83</sup> THE SWEDISH OMBUDSMAN; Fact Sheet on Sweden, The Swedish INST., June 1989s.1.

Parlamento Ombudsman (Justitieombudsman JO), 1809 Anayasası ile kurumlaşan ve Meclisin (Riksdag) Justitiekanslar (JK)'e karşı ortaya çıkardığı bir kurumdur. Parlamento Ombudsman'ı (JO) dört kişi olup, dört yıllık bir süre için seçilir.

Silahlı Kuvvetler'de 1901 ve 1941 yıllarında yapılan reformlar JO'ya yeni görev ve yükümlülükler yükledi. Bunun üzerine Parlamento 1915'de bir kanunla JO'nun sivil idare üzerindeki yetkilerine eşit yetkiler taşıyan Militieombudsman (MO)'ı kurdu. Böylelikle (JO) yanında, askeri alanda görevler yapacak olan (MO) denetim sistemi içindeki yerini aldı<sup>84</sup>.

(JO), başlangıçta monarşi karşısında fertleri koruma amacına dayanmıştır. Olumlu bir gelişme sonucu, işlevi idarenin karşısında kişiyi yalnız bırakmamak, haklarını savunmak ve bu konudaki başvuruları ve yakınmaları izlemek ve değerlendirmek olmuştur. Bu işlev Ombudsman'ı sivil, asker, merkez ve yerel idarelerdeki memur ve yargıçların, kanunları iyi uygulayıp uygulamadıklarını denetlemeye götürmüştür<sup>85</sup>.

Ombudsman saece kendisini seçen parlamentoya karşı sorumlu olduğu söylenmekle beraber, aslında kendisini seçen parlamentoya karşı da bağımsızdır. Ombudsman'ın üstün yetkilere sahip bir kamu görevlisi olduğu da söylenemez. Bütün gücünü kurumun prestijinden, idare ve fertler üzerindeki saygınlığından almaktadır. En büyük silahı da yaptığı inceleme, araştırmaların sonuçlarını parlamentoya ve asıl önemli, korkutucu olanı da kamuoyuna bildirmesi, açıklamasıdır<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> GELLHORN,W.; a.g.e.,s.15.

<sup>85</sup> TUNAYA,T.Z.; Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4.Baskı,Fakülteler Matbaası,İstanbul 1980, s.232.

<sup>86</sup> GELLHORN,W.; Ombudsman And Others; Citizens Protectors in Nine Countries, New York 1966, s.38.

### **c. İngiliz Ombudsmanı**

Yukarıda 1713 yılında İsveç'te kurulduğunu ve 1809 yılında da İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum hüviyetine büründüğünü gördüğümüz Ombudsman müessesesi bir iki ülke hariç İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar İsveç sınırları dışına pek etki uyandırmamıştır. 1950'lerden sonra devlet yönetiminin eskiye oranla çok daha geniş biçimde yeniden örgütlenmesiyle ortaya çıkan ve devlet yönetiminde büyük söz sahibi haline gelen bürokrasinin etkisiyle Ombudsman müessesesinin yavaş yavaş yayılmaya başladığını görüyoruz<sup>87</sup>.

Ombudsman'ı kabul eden ülkelerden birisi de İngiltere olmuştur. İngiltere'de tam anlamıyla bağımsız bir idare hukukunun bulunmayışı ve Kıta Avrupası'nda mevcut olan idari yargı denetiminin yokluğu Ombudsman'ın önemini artırmaktadır.

İngiltere'de Ombudsman temsilci veya sözcü olarak da algılanmaktadır<sup>88</sup>. Parlamento'ya veya kamu yönetimindeki halkı temsil eder ve bunlar adına konuşur. Bunun sonucu olarak; Ombudsman sisteminin "dinleyerek, şikayetleri inceleyerek ve soruşturma yaparak kamu yönetimini denetleme şekli" olduğunu ifade etmek gerekir<sup>89</sup>.

Daha açık bir ifadeyle Ombudsman, fertlerin kamu personeli, polis ve diğer makamlar aleyhindeki şikayetlerini incelemek ve parlamento'ya rapor etmekle görevli bir memurdur. Bu müessese, birçok ülkede toplumdaki bürokratik sorunlara çözüm yolu olarak gittikçe artan bir şekilde ileri

<sup>87</sup> PROF.Dr.BÜLENT,N.ESEN'e Armağan; A.Ü.H.F.Yayını,Ankara 1977,s.160.

<sup>88</sup> ASLAN,S.; İngiltere'de Ombudsman Müessesesi, A.İ.E.D.,C.19,S.1, Sevinç Matbaası, Ankara 1986,s.157.

<sup>89</sup> LARRY,B.H.; "Institutionalisation The Ombudsman and Bureaucracy", The American Political Science Review, Vol.LXVIII,No 3,September 1974,s.1076.

sürülmektedir. Hill, klasik anlamda Ombudsman'ın özelliklerini şöyle sıralamaktadır<sup>90</sup>.

- Kanunla kurulur,
- Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahiptir,
- İdarenin dışında yer alır,
- Yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışır,
- Uzman ve tecrübe sahibidir,
- Tarafsızdır,
- Uzman kişiden yardım veya tavsiye isteyen kişilerin merkezileştirdiği bir kurumdur, yönetime karşı değildir.

- Halk tarafından kolayca bulunabilen ve başvurulabilen bir müessesedir.

İşte adına Ombudsman denilen ve dünya hukuk literatürüne de bu isimle geçen müessese İngiltere'de "Parlamento Komiseri" (Parliamentary Commissioner for Administration) adını almaktadır<sup>91</sup>.

İngiltere'de Parlamento Komiserliği'nin kurulması 1961 tarihli Whyatt Komitesi raporuna dayalı olarak gerçekleşmiştir<sup>92</sup>. Gerçekten adıgeçen rapor parlamentoya karşı sorumlu bir Parlamento Komiserliği'nin kurulmasını tavsiye etmekteydi<sup>93</sup>. Bu tavsiye ancak Mart 1967 yılında çıkarılan Parlamento Komiserliği Kanunu (Parliamentary Commissioner Act) ile hukukilik kazanmıştır. Bununla beraber, tasarı kanunlaşmadan Eylül 1966'da Parlamento Komiserliği'ne atama yapılmış ve Nisan 1967'de Komiser, şikayetleri incelemeye başlamıştır<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> LARRY, B.H.; a.g.e., s.1076.

<sup>91</sup> ASLAN, S.; a.g.e., s.158.

<sup>92</sup> LARRY, B. H; a.g.e.s. 1077

<sup>93</sup> PHILLIPS, O.H.; Constitutional And Administrative Law, Fifth Edition, London 1973, s.511.

<sup>94</sup> STACEY, F.; The Government of Modern Britain, Oxford 1969, s.381.

### **ca. Atanması ve Statüsü**

Parlamento Komiseri, Kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektup ile (Letters Patent) atanır<sup>95</sup>. Komiser Avam Kamarası, Lordlar Kamarası veya Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olmayacaktır.

İlgili kanuna göre, Parlamento Komiseri görevini iyi yaptığı sürece vazife başında kalır. Ama hakimlere tanınmış görev süresi teminatının aynısı olan, 65 emeklilik yaşına ulaştığı zaman, görevi sona erecektir.

Diğer taraftan, Parlamento Komiseri'nin azledildiği de her zaman mümkündür. Azil işlemi konusunda Yüksek Mahkeme Hakimleri (Judge of The Supreme Court) ile Baş Kontrolör ve Müfettiş'e uygulanan usul kabul edilmiştir. Buna göre Parlamento Komiseri, parlamentonun her iki kamarasının kabulü sonucu Kraliçe tarafından görevden alınır<sup>96</sup>. Pek doğal olarak komiserin kendi isteği üzerine doğrudan doğruya Kraliçe tarafından görevden alınması her zaman için mümkündür.

Parlamento Komiseri, hizmet şartları ve sayıları Hazine Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra kendisine yeteri kadar yardımcı personel atayabilir. Komiser yetkilerinden bir kısmını görevlendirdiği bir yardımcı personelden herhangi birine devredebilir<sup>97</sup>.

### **cb. Görev ve Yetkileri**

Parlamento Komiseri'nin görevi, idari fonksiyonların kullanılması esnasında veya kullanılmaktan imtina edilmesi suretiyle, merkezi idare organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların bu kötü

<sup>95</sup> WADE, H.W.R.; The Ombudsman in Britain "Prof.Dr.Tahsin Bekir Balta'ya Armağan", A.Ü.H.F Yayını, Ankara 1974, s.589.

<sup>96</sup> Bkz.; Parliamentary Commissioner Act section 1/3.

<sup>97</sup> Bkz.; Parliamentary Commissioner Act section 3/2.

yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemektedir. Belki kanuna uygun fakat haksız ve acele olarak yapılmış eylem ve işlemler hakkındaki şikayetleri incelemek, hukukun bitiş sınırlarının ötesindeki alanlarda faaliyette bulunmak Parlamento Komiseri'nin görevidir<sup>98</sup>.

Görüleceği gibi Parlamento Komiseri'nin yetkileri oldukça sınırlı tutulmuştur. Komiserin inceleme yapmaktan başka bir kanuni yetkisinin olmadığı görülmektedir. Bu vesile ile Parlamento Komiseri idari karar almaya, idari kararları değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yetkili değildir. Onun asıl görevi idarenin kötü işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır. Fakat şikayet konusu olan hususları incelemek ve onlar hakkında parlamentoya bir rapor sunmak, Parlamento Komiseri'nin idarenin faaliyetleri üzerinde etki yapmasını temin eden kuvvetli bir mekanizma olarak görülmesine yol açıyor.

Bütün bunların sonucu olarak uygulamada, Parlamento Komiseri sık sık kararın değiştirilmesi konusunda kamu görevlisini ikna edebilmekte ve onun uyanıklığı, tüm idari teşkilat üzerinde sağlıklı bir etkiye neden olmaktadır<sup>99</sup>.

İngiliz Parlamento Komiseri, parlamento ve hükümete karşı organik ve işlevsel yönden bağımsızdır. Görevini yerine getirirken herhangi bir makam ya da kişiden emir veya direktif almaz. Parlamento Komiseri'nin şikayetler konusunda kendiliğinden harekete geçme olanağı yoktur. Bireyler tarafından "The Parliamentary Commissioner Act"e ekli listede yer alan kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinden dolayı yöneltilen şikayetler üzerine ancak harekete geçebilir.

<sup>98</sup> WADE, H.W.R.; a.g.e., s.12.

<sup>99</sup> WADE, H.W.R.; a.g.e., s.13.

Ayrıca fertlerin doğrudan Parlamento Komiseri'ne başvurma yetkileri olmayıp, ancak parlamento üyeleri aracılığı ile dilek ve şikayetlerini komiserlere ulaştırma olanakları vardır<sup>100</sup>.

Söz konusu şikayet üzerine harekete geçen Komiser, öncelikle şikayetin yetki alanına girip girmediğini inceler ve yetki alanına girdiğini tespit ettiği takdirde, konuyla ilgili her türlü bilgileri toplamak için, her türlü belge üzerinde araştırma, inceleme yapabileceği gibi ilgilileride sorguya çekebilir.

Gerekli inceleme ve araştırma sonucunda hazırladığı raporu, kendisine şikayeti ileten parlamentere, şikayet konusu olan kamu kurum veya kamu görevlisine ve parlamentoya iletir. Ortada kötü idare hali olup olmadığını bu raporda belirtir<sup>101</sup>.

### **cc. Çalışma Şekli ve Şikayetler**

Parlamento Komiseri'nin asıl görevinin idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek olduğunu yukarıda belirtmiştik. O halde, Parlamento Komiseri'nin çalışma şekline yapılan şikayetlerle başlamak gerektiği kanısındayım. Bu nedenle, Parlamento Komiseri'ne herhangi bir şikayetin olması halinde çalışmaya başlaması, şikayetle ilgili hususlar dikkatlice incelemesi gerekli hatta zorunludur.

Parlamento Komiserliği Kanunu'nun 6ncı maddesinde şikayette bulunabilecekler sayılmıştır. Kanun şikayette bulunabileceklere açıklık getirmek amacıyla, ayrıca şikayette bulunamayacakları da saymıştır. Buna göre aşağıda zikredilenler şikayette bulunma hakkına sahip değildir.

<sup>100</sup> PHILLIPS, O.H.; a.g.e., s.511.

<sup>101</sup> WADE, H.W.R.; a.g.e., s.13.

- Kamu hizmeti görmek amacıyla kurulmuş idare, mahalli idare veya diğer makamlar,
- Kamu mülkiyetindeki herhangi bir işletme veya teşebbüsü yürütmek amacıyla kurulmuş organ veya makamlar,
- Üyeleri Kraliçe tarafından atanmış herhangi bir idare veya makam,
- Herhangi bir bakan,
- Merkezden yönetim kuruluşları,
- Gelirleri tamamen veya önemli ölçüde parlamento tarafından temin edilen idare veya makamlar.

Yukarıda ismi sayılan kişiler veya kurumlar dışında kalan kişiler, kişi grupları veya tüzel kişiler idarenin haksız işlem ve eylemlerine karşı her zaman Parlamento Komiseri'ne şikayette bulunabileceklerdir<sup>102</sup>. Şikayetin mutlaka haksızlığa uğrayan kişi tarafından yapılması gerektiğini adı geçen kanun ifade etmektedir.

Parlamento Komiseri Kanunu bu son hususu, şikayet konusu olan faaliyet, haksızlığa uğrayan kişi ile ilgili olarak yapılmış olmalıdır, şeklinde ifade etmektedir ki biz buna hukuk dilinde "İllyet Bağ" adını veriyoruz. Diğer yandan şikayetçi konusunda kanunun aradığı bir diğer şartlar şunlardır:

- Şikayetçinin İngiltere'de oturması,
- Şikayetin yapıldığı sırada bununla ilgili olarak yapılmış bir işlemin veya faaliyetin bulunması veya,
- Şikayetin 1964 tarihli Kıta Sahaneliği Kanunu'nda gösterilen veya tarif edilen bölgedeki bir tesiste olması veya,
- Şikayetçinin İngiltere'ye kayıtlı bir gemi veya uçakta bulunduğu sırada söz konusu faaliyete muhatap olması veya,

---

<sup>102</sup> ASLAN,S.; a.g.e.,s.161.

• Şikayetin İngiltere'de, yukarıda adı geçen tesiste, uçakta, gemide ortaya çıkmış veya tahakkuk etmiş bir hak veya yükümlülükle ilgisi olması gerekir<sup>103</sup>.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Parlamento Komiseri doğrudan doğruya vatandaşlardan şikayet kabul edemez veya re'sen soruşturma yapamaz. Şikayet Avam Kamarası üyelerinden birine yapılmalıdır. Bir kişinin şikayetini kendi bölgesinden seçilmiş bir parlamentere yapması da şart değildir. Lordlar Kamarası üyelerine şikayette bulunmak mümkün değildir.

Şikayetin doğrudan doğruya Parlamento Komiseri'ne değil de Avam Kamarası üyelerinden birine yapılmasından, üyenin bir süzgeç vazifesi görmesi ve ancak incelemeye değer gördüğü şikayetleri komisere gönderme amacı güdülmüştür. Diğer taraftan İngiliz Sistemi'nin kendine özgü orijinal durumu burada saklıdır<sup>104</sup>.

Tarihten beri halkın parlamenterlere yaptığı şikayetleri, doğrudan doğruya Parlamento Komiseri'nin kabul etmesi parlamenterlerin haklarını gasbetmek sayılmıştır. Bu sebeple, parlamenter şikayeti öncelikle kendisi kabul ederek araştırabilir, ya da ciddi görürse komisere aksettirerek durumun incelenmesini ve neticenin kendisine bildirilmesini isteyebilir<sup>105</sup>.

Avam Kamarası üyesine yapılan şikayetin yazılı olması, ayrıca şikayette bulunan kişinin bunun komisere gönderilmesini açık olarak istemesi gerekmektedir<sup>106</sup>. Bundan sonra da şikayetin Parlamento Komiseri'ne gelebilme şartı ise; şikayetçinin isteğinin parlamenter tarafından kabul edilmesidir. Parlamenterler aldıkları şikayetleri Parlamento Komiseri'ne aksettirmek zorunda olmadıkları gibi bir şikayet olmaksızın kendiliklerinden şikayette bulunmak yetkisine de sahip değildir. Haksızlığa uğrayan kişi söz

<sup>103</sup> Parliamentary Commissioner Act, section 6/2.

<sup>104</sup> OYTAN, M.; "Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Prof. Dr. Osman Fazıl Berkli'ye Armağan, A.Ü.H.F. Yayını, Ankara 1977, s.605.

<sup>105</sup> OYTAN, M.; a.g.e., s.606.

<sup>106</sup> Parliamentary Commissioner Act, section 7/1.

konusu işlemi öğrendiği tarihten itibaren 12 ay içerisinde Avam Kamarası üyesine başvuruda bulunmalıdır.

Şikayetçi başvurusunda, idarenin kötü işleyişi sonunda haksızlığa uğradığını ileri sürmelidir. Buradaki haksızlık kavramını sadece hukuk mahkemelerine başvurulacak zararlar için değil, şikayetçinin gerçek bir zararı olmadığı halde dahi haksız ve adil olmayan idare tarafından vukuubulan kötü davranışları da kapsayacak şekilde en geniş anlamıyla ele alınmadığını belirtmek gerekir. Kötü işleyen idare kavramının da; idari kusurların çokluğu, hizmet kusuru, görev ihmali, bozulma durumu, tarafgirlik, haksız olarak ayırım yapma, ters davranış, fertlere hakkını kullanırken yanlış yol gösterme, fertlere hakkını bildirirken ihmalkar davranma, yetkilerini haksız amaçlar için kullanma, ilgili belgeleri dikkate almama, cevap vermeme veya ihmal gösterme vb. hususları kapsadığı kabul edilmektedir<sup>107</sup>.

Parlamento Komiseri'nin şikayetleri inceleme yetkisi konu bakımından bazı sınırlamalara tabi tutulduğu gibi, aynı zamanda bazı kuruluşlarda onun inceleme alanı dışında tutulmuştur.

Parlamento Komiserliği Kanunu'nun sonuna eklenen 2 sayılı listede Komiserin inceleme alanına giren kuruluşlar esas itibarıyla merkezi idareye dahil olduğu, yargısal kuruluşların mahalli idarelerin, millileştirilmiş işletmelerin ve polisin bu inceleme dışında kaldığı görülmektedir.

Parlamento Komiseri'nin inceleme yapamayacağı konular, kanunun sonuna eklenen 3 sayılı listede 11 madde halinde sayılmıştır. Bunlar;

- Dış İlişkiler,
- Elçilik ve Konsolosluk İşleri,
- Kraliyet Dominyonları İle İlgili İşlemler,
- Suçluların İadesi ve Kaçak Suçlularla İlgili İşlemler,

---

<sup>107</sup> ASLAN,S.; a.g.e.,s.163.

- Suçun Araştırılması ve Devlet Güvenliğinin Korunması İle İlgili İşlemler,
- Yargısal İşlemler,
- Hastahane Hizmetleri,
- İdarenin Akitleri ve Ticari Muameleleri
- Sivil ve Askeri Personele İlişkin İşlemler,
- Şeref Payesi, Mükafaat veya İmtiyaz Verilmesi,
- Yargı Yoluna Başvurma veya Yargısal İşlemler Yoluyla Hak Arama<sup>108</sup>.

Parlamento Komiseri aldığı şikayet konusunda kendisini yetkili görecektir. Gerekli bilgileri ve delilleri toplayacak, tanık dinletecek, kısaca yazılı ve sözlü delilleri toplayıp inceleme, soruşturma neticesi bir karar verecektir<sup>109</sup>.

Komiser incelemelerini tamamlamışsa veya inceleme yapamayacağına karar vermişse, durumu bir raporla şikayetin incelenmesini kendisine havale eden milletvekiline bildirir. Bununla beraber bunun sebeplerini raporunda belirtmek zorundadır.

Parlamento Komiseri'nin görevi tamamıyla incelemeye yönelik olup, onun icrai yetkileri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak komiser, haksızlık olduğu görüşünde bulunur ve inceleme sonucuna rağmen bu haksızlığın düzeltilmediğini görürse, durumu özel raporla parlamentonun her iki kamarasına bildirebilir<sup>110</sup>. Böylece Parlamento Komiseri, sadece hukuki çareyi tavsiye edebilir, zorlama yetkisine, ilgili dairenin kararını değiştirebime ve vatandaşın zararını tazmin etme yetkisine sahip değildir<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> BIRCH,A.H.; The British System of Government,London 1970,s.262.

<sup>109</sup> Bkz.; Parliamentary Commissioner Act, Section 10/1.

<sup>110</sup> JAMES,P.S.; In Trodution to English Law,London 1969,s.167.

<sup>111</sup> PROPHET,J.; The Structure of Government,London 1971,s.69.

Parlamento Komiseri, yukarıda açıkladığımız özel raporlar yanında parlamentoya ayrıca yıllık raporlar (annual reports) da sunar. Bu raporlar parlamentonun iki kamarasına birden sunulur ve komiserin, kanuna göre görevlerini nasıl yerine getirdiği hususu, bu raporlarda yer alır. Komiser raporları Avam Kamarası'nda bir komite tarafından incelenir. Bu komite raporlar konusunda Avam Kamarası'na bilgi verir. Nihayet bu raporlar yıllık çalışmaları içerecek şekilde yayınlanır.

#### ***d. Fransız Mediatörü***

Fransa'da Ombudsman müessesesinin işlemeyeceğini ileri sürenler olmuştur. Gerekçe olarak da yerleşmiş olan yargı ve yönetim otoriteleri ayrılığına aykırı düşeceği, Fransa'da parlamentonun hiç bir zaman atama yetkisini kullanmadığı, oysa ki Fransa'da Ombudsman kurumunun kabul edilmesi halinde sadece saygı duyulan bir otorite olarak kalmıyacağı, diğer bürokratların şefi durumunda bir büyük büro şefi olacağı ileri sürülmüştür.

Ayrıca Fransa'da idari yargının iyi işlediği ve halkın memnun olduğu, ancak sisteme karşı bazı eleştirilerin yönetimden geldiğini, bunun da idari yargı organlarının yönetilenleri nasıl savunduklarını gösterdiği belirtilmektedir<sup>112</sup>.

Aynı zamanda o dönemde ileri sürülen bu iddialar bilim adamlarınca kabul görmemiştir. Parlamente rejim uygulayan ülkelerde hiç bir uyuşmazlık olmadan Ombudsmanlık kurumunun işlediği, yargı denetiminin etkisinin tartışılabileceği, kaldı ki Ombudsmanın yargı görevine tecavüz etmediği, fazla olarak yargısal başvuruların tamamlayıcısı bir müessese olduğu, vatandaşları

---

<sup>112</sup> BASCH,C.; *Tratie de Science Administrative*, London 1972, s.650.

keyfi yönetimden koruyarak, yönetimi yıkmak yerine onun itibarını güçlendirdiği ileri sürülmüştür<sup>113</sup>.

İdarenin denetiminin idari yollar ve İdare Mahkemeleri eliyle yargısal biçimde en mükemmel şekilde sağlandığı Fransa'da, İsveç'deki Ombudsman modelinden esinlenerek idarenin idare denetimi ile görevli bir kuruma gerek duyulması ilgi çekicidir<sup>114</sup>.

Fransa'daki tartışmalar 1972 yılında Ombudsmanlık kurumunun karşılığı olarak MEDIATÖR müessesesinin kabul edilmesi ile sonuçlandı. Bu dönemde Fransa Hükümet başkanı olan Pierre Messmer 1972 Ekim'indeki mecliste yaptığı bir konuşmada yönetim ile halk arasında bir aracının (mediatör) atanmasının hükümet tarafından arzu edildiğini belirtmiştir. Messmer, normal olarak vatandaşların bağımsız ve tarafsız yargı kuruluşlarına başvurma haklarının bulunduğunu, bununla beraber halkın bazı şikayetlerini şahsen ve doğrudan doğruya iletebileceği bir makamın bulunmasının yararlı olacağını söylemiştir. Messmer, kamu deneticisinin görevini de şu cümlelerle özetlemiştir: *"Kamu Deneticisi, hüküm verme, tazminat ve emir verme yetkisi olmaksızın gerektiğinde denetleme organlarının da yardımını sağlayarak, çözüm yolu bulunmayan konulara bir yön verme, çabuklaştırma, düzeltme ve doğru yola sokma görevi yapacaktır."*<sup>115</sup>.

Hiç kuşkusuz Fransız mediatör müessesesi, İngiliz Ombudsman müessesesi gibi, İskandinav modelinden esinlenerek kabul edilmiştir. Bununla beraber, İsveç sisteminden ayrılan önemli noktaları vardır. İsveç'te Kamu Deneticisi parlamento tarafından seçilirken, Fransız Mediatör'ü ise hükümet tarafından atanacaktır. Bu model Ombudsman kurumunun espirisine

<sup>113</sup> TORTOP,N-İSBİR,E.G.; a.g.e.,s.195.

<sup>114</sup> WADE,H.W.R.; Administrative Law,Third Edition,Oxford 1971,s.13.

<sup>115</sup> Bkz.; Le-Figaro,4 October 1972.

pek uymamaktadır. Böylece Kamu Deneticisi yürütme organına bağlı kalacaktır.

#### **da. Atanması ve Statüsü**

Fransa'da mediatör orjinal ve bağımsız bir kurum olarak 3 Ocak 1973 tarihinde "JO du 4" kanunu ile kurulmuştur. 24 Ocak 1976 tarihli değişik "JO du 27" kanunla da altı sene için Bakanlar Konseyinde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında varılan anlaşma sonucu atanacaktır.

Fransa'da Mediatörlük müessesesi tarafsızlığı ittifakla kabul eden ve idare deneyimi ile hukuki yetkisi takdir edilen bir kişiye verilmiştir. Böylece kademeli olarak bu görev sayın Pinoy, Paguet, Fabre ve günümüzde de M.Paul Legatte tarafından yürütülmektedir<sup>116</sup>. Hükümet tarafından altı yıllık bir süre için atanır, görev yaptığı süre içinde, "görevinin ifası sırasında yaptığı işlemlerden veya söylediği sözlerden dolayı kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanmaz, mahkum edilemez", böylelikle arabulucunun görevini yaparken hiç bir endişe ve korkuya kapılmaması, tam bir bağımsızlık içinde çalışması için geniş bir dokunulmazlık getirilmek istenmiştir<sup>117</sup>.

#### **db. Görev ve Yetkileri**

Mediatör, gayrimemnun idare edilenlerle, devlet idaresi, bölgesel kamu kurumları (il,ilçe,bölge) ve kamu hizmet misyonunca tayin edilmiş bir başka organizasyonun (kurumun) müracaatlarını kabul eder. PTT, SNCF, EDF, GDF

<sup>116</sup> LE PARTICULIER, Recours Au Mediateur, Juiller, Aout 88, s.402.

<sup>117</sup> OYTAN, M.; Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, Y.5, S.18-19, 1975, s.209.

gibi ticari ve endüstriyel karakterdeki kamu kurumlarıyla (ASSEDIC) gibi kamu tüzel hizmet kurumlarını denetler<sup>118</sup>.

Arabulucunun görev alanı içine; merkezi ve mahalli idarelerin kamu kurumlarının tümü ve kamu hizmeti yürütmekte olan kurumlar girmekte, İsveç Ombudsmanının aksine Yargı yerleri görev alanı dışında kalmaktadır.

Mediatör'e fertlerin doğrudan başvuruları mümkün değildir. Kuruluş kanununun 9ncu maddesi gereğince; tüm idari başvurular tüketilmiş ve tatmin edici bir cevap alınmamış olması halinde, bir parlamentere yapılacak başvuru sonucunda sorun, Arabulucunun önüne gelebilir. Mediatör bu haliyle klasik, orijinal ombudsman modelinden ayrılmaktadır.

Fransa'da Mediatörlük müessesesi'nin hukuki yapısını düzenleyen 1973 tarihli kanunda mediatörün yetkileri şu başlıklar altında sayılmıştır<sup>119</sup>.

- Enferyasyon yetkileri
- Talimat Yetkileri
- Tavsiye Yetkileri
- Emir (Tembih) Yetkileri
- Disiplin Yetkileri.

Arabulucunun görevi merkezi ve mahalli idarelerin, kamu kurumlarının tümünün aldığı kararlar ve yaptığı faaliyetlerden memnun olmayan yönetilenlerle söz konusu idareler arasındaki davalara hoş ve insafli çözümler aramaktır.

<sup>118</sup> Bkz.; 3 Ocak 1973 tarih J.O.dü. 4 Numaralı Kanun, Madde 1.

<sup>119</sup> Bkz.; 3 Ocak 1973 tarih, J.O.dü. 4 Numaralı Kanun, Madde 9.

### **dc. Müracaat ve Şikayetlerin İncelenmesi**

Fransa'da yerli ve yabancı herhangi bir kimse yönetim ile kendi arasında vukuubulan bir ihtilaftan dolayı kendisine ait bir iş için mediatöre başvurabilir<sup>120</sup>. Yukarıda da belirttiğimiz gibi fertlerin doğrudan doğruya mediatör'e başvurmaları mümkün değildir. Fertlerin mediatör'e müracaatı için ilgili idari birimlere idari başvurular yapıp tüketilmiş olması ve tatmin edici bir cevap alınmamış olması halinde parlamenterlere yapılacak başvuru sonunda sorun mediatör'ün önüne gelebilecektir.

Her istek veya şikayet bir parlamenter aracılığıyla mediatör'e ulaştırılacaktır. Bu nakil işini milletvekili yanında senatör de yapabilir.

Kendisine iletilen vaki müracaat ve şikayetle ilgili dosya milletvekili veya senatör tarafından incelenerek, mediatör'ün yetkisinden olup ve onun müdahalesinin gerekli olduğu kanaati hasıl olduğu takdirde, bu konu mediatör'e intikal ettirilir. Bu kanaate varılmamışsa, dosya ilgiliye geri iade edilir. Parlamenter tüm dilekçeleri mediatör'e aktarmak zorunda olmadığı gibi, aktarma süresi de kendisine empoze edilemez. Hak sahibi şikayetiyle ilgili milletvekili veya senatörü kendisi seçer, kendi bulur.

Fransa'da vatandaşı yetki tecavüzüne karşı koruyan Mediatör'ün iki rolü vardır. Bunlar ise;<sup>121</sup>.

- İdare ile idare edilenler arasındaki davalara hoş ve insafli bir çözüm aramak.

- İdarenin görevini geliştirmek için reform niteliğinde tavsiyelerinde bulunmak.

Mediatör önüne gelen başvuruyu önce şartlar yönünden inceler. Şartların yerine getirildiğine karar verirse esas bakımından incelemeye geçer.

<sup>120</sup> Bkz.; 3 Ocak tarih J.O.dü. 4 Numaralı Kanun, Madde 6.

<sup>121</sup> Bkz.; 3 Ocak tarih J.O.dü. 4 Numaralı Kanun, Madde 9.

Kanun bakanları ve diğer tüm kamu görevlilerini mediatör'e yardım etmekle yükümlü kılmıştır.

Mediatör yaptığı inceleme sonucunda gereğini yapmak üzere ilgili bakana, bilgi için de dosyayı ulaştıran parlamentere ve şikayetçi kişiye bilgi verir. Genelde arabulucunun istediği doğrultuda gerekli değişiklik yerine getirilir. Bazen de yetkili otoritenin bulunmaması halinde Cumhuriyet Mediatörü onun adına ve yerine bütün sorumlu ajanlar ve memurlara karşı bir disiplin yönetmeliği yapıp zaruri adli tedbirleri ortaya koyar<sup>122</sup>.

Ayrıca mediatör tavsiyelerini genelleştirebilir, sonuçta takip edilmeyen emirler için, icra edilmeyen bir adli kusur için resmi gazete vasıtasıyla konu yayınlatılabilir.

Ayrıca yönetim organlarına görevlerini geliştirmek için, yönetimle ilgili reform önerileri ve tavsiyelerinde bulunmak, kanunla mediatör'ün yetkileri arasında sayılmıştır.

Kanunlaşmış bir adli kararın icra edilmemesi halinde, söz konusu kuruma tespit edilen süre içinde yapması gerektiği ihtar edilebilir. Eğer bu emir sonuçlanmaz ise adli kararın uygulanmaması özel bir raporla Cumhurbaşkanı'na ve parlamentoya sunulur. Ayrıca resmi gazetede yayınlanarak kamuoyuna duyurulur. Yine mediatör yetkili makam adına ve yerine hatalı memurlara karşı bir disiplin yönetmeliği önerilebilir veya hakkında şikayetçi olabilir<sup>123</sup>.

Mediatör altı sene gibi bir faaliyet süresince kendi adlandırmasıyla epeyce şikayete muhatap olmaktadır. 1987 yılında Mediatör 3876 istek aldı. Bunlardan 2533'ü milletvekillerinden, 533'ü senatörlerden ve 810'u doğrudan vatandaşlardan geliyordu. Vatandaşlardan gelenler kabul edilmedi. Dosyalardan % 71'i kabul edilebilir sayılmıştır. Bunlardan % 36'sı yerine

<sup>122</sup> Bkz.; 3 Ocak 1973 tarih J.O.dü. 4 Numaralı Kanun, Madde 10.

<sup>123</sup> Bkz.; 3 Ocak 1973 tarih J.O.dü. 4 Numaralı Kanun, Madde 10.

getirildi. % 9.2'si yerine getirilmedi. % 55.3'ü reddedildi. Ayrıca mediatör 1973 yılından beri 126 reform teklifi sunmuştur<sup>124</sup>.

#### **e. Eski Sovyet Rusya Procuratoru**

Procuratorluk müessesesini açıklamadan önce bir konuya açıklık getirmek istiyorum. Konu başlığı olarak "Eski Sovyet Rusya Procuratoru" tabirini kullandım. Zira bilindiği gibi, Sovyetler Birliği 26 Aralık 1991 tarihli anlaşma ile eski yapılanmasından ayrılarak bugün Bağımsız Devletler Topluluğu adıyla yapılanmıştır. Bu bakımdan tanıma "Eski Sovyet Rusya Procuratoru" adını vermiş bulunmaktayım. Bugünkü Rusya Federasyonu'nda halen eski anayasa yürürlükte olup, uygulanmaktadır. Yargı birliğinin uygulandığı eski Sovyet Rusya'da yönetimin kanunlara uygunluğunu sağlamak amacı ile Procuratura sisteminden yararlanılmaktadır. 1922 yılında Sovyet Rusya'da kurulan ve geliştirilen bu sistem sosyalist ülkelerde ve Çin'de de uygulanmaktadır<sup>125</sup>.

Ayrıca Yüksek Sovyet'in 7 Ekim 1977 tarihli dokuzuncu birleşim, yedinci özel oturumunda kabul edilen Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası'nın 164-168nci maddelerinde Procuratorluk müessesesi düzenlenmiştir<sup>126</sup>.

Bu kuruluşun amacı ülke çapında yasaların uygulanmasında birliği sağlamaktır. Bütün bakanlıklar, devlet komiteleri, devlet daireleri, işletmeleri, kurumlar, örgütler, yerel halk temsilciliği, Sovyetler'in yürütme-yönetim organları, kolektif çiftlikler, kooperatifler ve diğer kamu kuruluşları, devlet görevlileri ve vatandaşların yasalara kesin olarak uymalarını denetleme

<sup>124</sup> Documants; Report du Mediateur 1989,5 Av. DE-LA REPUBLIQUE 75541 Paris Cedex II,s.249.

<sup>125</sup> HAZARD,J.N.; The Soviet System of Government, The University of Chicago Press, Chicago 1968,s.94.

<sup>126</sup> GÜRBÜZ,Y.; Anayasalar, Filiz Kitabevi,İstanbul 1981,s.188.

yetkisi, bir yüksek organ olan SSCB Genel Procuratoru'na ve ona bağılı Procuratorlara verilmiştir<sup>127</sup>.

SSCB Genel Procuratoru, SSCB Yüksek Sovyet'i tarafından beş yıllık bir süre için atanır ve ona karşı sorumludur (A.Y.md.164).

Birlik Cumhuriyetleri, özerk cumhuriyetler, bölgeler, eyaletler ve özerk bölge procuratorları SSCB Genel Procuratoru tarafından atanmaktaydı, fakat SSCB bugün dağıldığı için böyle bir atama ortadan kalkmış bulunmaktadır. Özerk eyaletler, kasaba ve kent procuratorları birlik cumhuriyetleri procurator tarafından atanır ve SSCB Genel Procuratoru tarafından onaylanır (A.Y.md. 166). Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bağımsızlığa kavuşan 15 cumhuriyet şu anda ayrı birer devlet olarak ifade edilmekte ve uluslararası kuruluşlara tek tek üye olmaktadır. Bu nedenle Procuratorluk müessesesi de her devletin kendi anayasası ile yeniden düzenlenebilmesi ihtimal dahilindedir. SSCB Genel Procuratoru'nda olduğu gibi diğer bütün procuratorların süresi de beş yıllık idi (A.Y.md.167).

Procuratorluk daireleri bütün yerel organlardan bağımsız olarak görev yaparlar ve yalnızca SSCB Genel Procuratoru'na bağılıydılar. Procuratorluk dairelerinin kuruluş ve işleyişleri SSCB Procuratorluğu hakkındaki kanunla düzenlenmişti (A.Y.md.168).

Procuratorluğun başı Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Başsavcısıydı. Başsavcı Sovyet Anayasası ile yasaların yürütülmesi görevlerini üstlenmişti. Başsavcılık bütün yönetsel kuruluşların kararlarının yasalara uygunluğunu denetlemekteydi. Başsavcı bu denetimini ya kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine yapmaktaydı.

Yönetsel işlemin hukuka aykırı olması durumunda başsavcı önce işlemi yapan kuruluşu ya da bir üst kuruluşun dikkatini çeker. Yönetim gerekli

---

<sup>127</sup> GÜRBÜZ, Y.; a.g.e., s.228.

düzeltilmeyi yapmadığı takdirde, suçlu görülen kamu görevlisinin ya adli ya da disiplin yönünden cezalandırılması için harekete geçer. İlgili kişiye gerekli yaptırımın uygulanmasını sağlayarak şikayetçi kişinin hakkını böylelikle iade etmiş olurdu<sup>128</sup>.

Ombudsmanda sadece yönetimin dikkati çekilmekte ve işlemin yerine getirilmemesi neticesi de yasama organları harekete geçirilmektedir. Oysa Procuratura da, yine yönetim uyarılmakta, bu uyarının olumlu sonuç vermemesi durumunda ilgili kamu görevlisi hakkında dava açılmakta ve yargı organı harekete geçirilmektedir<sup>129</sup>. Bu noktada procuratorluğun başının SSCB başsavcısı olduğunu, bu sonucun, belirttiğimiz durumun neticesi olabileceğini belirtmek gerekir. Bu denetim yollarından sonra DDK'nu çeşitli yönleriyle ele almak mümkün olacaktır. Bu yaklaşım mukayese açısından da faydalı olacaktır.

### ***f. Bir Özel Denetim Sistemi Olarak Devlet Denetleme Kurulu***

Devlet idareyi faal idare yapısı içerisinde birtakım araçlarla denetlerken, aynı zamanda faal idare yapısı dışında birtakım araçlarla da denetlemektedir. Bu cümleden olmak üzere, ülkemizde devlet idareyi Danıştay, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu gibi denetim müesseseleri ile idareyi faal idare yapısı dışında denetlemektedir.

Yukarıda bahsedilen bu özel denetim yerlerine 1982 Anayasası'ndan önce 1 Nisan 1981 tarihinde 2443 sayılı kanunla kurulup 1982 Anayasası'nın 108nci maddesinde de düzenlenerek Anayasal bir kurum hüviyetine bürünen Devlet Denetleme Kurulu yeni bir denetim müessesesi olarak ilave edilmiştir.

<sup>128</sup> LORDER,D.; La Procuratura Sovietique et Leas Droit de Individu Envers Etat Revue de la Commission Internationale des Jurites 1957,s.1.

<sup>129</sup> GÖZÜBÜYÜK,A.Ş.; Yönetmelik Yargı,s.14.

Anayasaya göre, "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak kurulan kurul Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşları ile görev alınana giren kurum ve kuruluşlar üzerinde her türlü inceleme, araştırma ve denetim yapmakla görevlendirilmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu, alışılmış anlamda bir denetleme veya teftiş kurulu değildir. Amacı Cumhurbaşkanı'nın gerek duyduğu konularda inceleme, araştırma ve denetlemeler yaparak, Cumhurbaşkanı'na bilgi sunmaktır. Devlet Denetleme Kurulu faaliyetleri, hiçbir zaman disiplin ve ceza kovuşturması niteliğinde olmadığı gibi, kurulun icrai karar alma yetkisinin de olmadığı görülmektedir.

Anayasa'daki yeri, örgütsel ve işlevsel bakımından Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içerisinde yer alan ve Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine görev alanı içerisinde yer alan kurum ve kuruluşları hukuka uygunluk ve düzenlilik ve verimli şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıyla görevli bu kurul ileriki bölümde ayrıntılı olarak açıklanacağı için burada fazla yer vermiyoruz.

## **II. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN KURULUŞ NEDENİ, KONUMU VE İŞLEVİ**

### **1. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN KURULUŞ NEDENİ**

#### **A. GENEL OLARAK**

Kamu yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşların; durumlarının değerlendirilmesi, aksaklıkların tespit edilmesi, verimli ve düzenli bir şekilde çalışmalarının sağlanması amacıyla etkili şekilde denetlenmeleri gerekir. Bu kuruluşlar kendi bünyelerinde oluşturdukları birimlerle hiyerarşik olarak idari ve mali açıdan da denetlenmektedirler.

Bu amaca hizmet etmek için Sayıştay, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, normal denetimin yanında kamu kuruluşları üzerinde denetim yetkilerini kullanmaktadırlar.

Bütün bu denetim çokluğuna rağmen, ülkemizde yine de denetim konusunda aksaklıklar ve boşluklar görülmekte ve zaman zaman denetim yokluğundan söz edilebilmektedir. Bu durumun özellikle son yıllarda artan siyasi istikrarsızlığın yanı sıra, denetim organlarının birbirleri ile ve ilgili kuruluşlarla olan bağlantılarının ve işbirliğinin zayıflığından doğduğu da söylenebilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde oluşturdukları birimlerle yaptıkları denetim ise, iş hacmi, kaliteli eleman noksanlığı, siyasal ve hiyerarşik baskılar nedenleriyle etkinlik göstermemektedir.

Milletimizin tarihi gelişimi ve sosyal yapısı kuvvetli bir merkezi yönetimi zorunlu kılmaktadır. Merkezi idarenin en önemli fonksiyonu olan denetim görevini, gerektiği gibi yerine getirebilmesi için, siyasi çekişmelerin dışında

kalacak, tarafsız ve etkin bir şekilde görev yapacak bir denetim organının kurulması zorunlu görülmüştür<sup>130</sup>.

Kurulması düşünülen bu denetim organının çeşili nedenlere dayanılarak Cumhurbaşkanı'na bağlı olması istenilmiştir. Bu sebeple, Cumhurbaşkanı'nın konumunu kısa da olsa ortaya koymak gerekir.

### **B. CUMHURBAŞKANI'NIN KONUMU**

Bilindiği gibi, 1924 Anayasası Cumhurbaşkanı'na oldukça sınırlı yetkiler tanımıştır. Bu yetkilerin azlığı 1924 Anayasası'nın Egemenlik anlayışından kaynaklanmaktaydı. Bu anayasa, egemenliğin doğrudan kullanılmasında yetkili tek organ olarak T.B.M.M.'ni tanıyordu. Bunun sonucu olarak yürütme organı yetkili bir organ olarak görülmemiş ve sayılmamıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı ile Hükümet, yasamaya bağımlı, yetkileri onun adına kullanan birer organ olarak görülmüştür<sup>131</sup>.

1961 Anayasası; "Millet, Egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır" hükmünü getirmek suretiyle, 1924 Anayasası'ndaki anlayışı değiştirmiş, T.B.M.M.'ni millet egemenliği doğrudan doğruya kullanabilen tek organ olmaktan çıkarmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı da 1961 Anayasası'nda egemenlik yetkisini kullananlardan biri durumuna gelmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı'nı tümüyle T.B.M.M.'ne bağımlı kılan düzenlemeleri kökünden değiştirmiş idi<sup>132</sup>.

Görüldüğü gibi 1961 Anayasası Cumhurbaşkanı'na özel bir yer vermiştir. Cumhurbaşkanı devletin başı olmakla, "Türkiye Cumhuriyeti'ni ve milletin birliğini temsil eder" (A.Y.md.97/1). Bunun yanında Cumhurbaşkanı'nın

<sup>130</sup> Bkz.; M.G.K.T.D.,47B,Ankara 1981,s.1.

<sup>131</sup> BALTA,T.B.; Türkiye'de Yürütme Kudreti,Ankara 1960,s.4; EROĞUL,C.; Cumhurbaşkanı'nın Denetim İşlevi ve Türkiye'de Demokrasinin Denetim Kurumları, A.Ü.H.F. Yayını,S.33,Ankara 1975, s.39.

<sup>132</sup> EROĞUL,C.; a.g.e.,s.40.

tarafsızlığını sağlamak ve hakem rolü vermek için de bazı düzenlemeler getirmiştir<sup>133</sup>.

1982 Anayasası kabul ve ilan olunmadan önce, yasama yetkisini elinde bulunduran Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan birtakım kanunlar Anayasanın ve siyasi rejimin şekli ve içeriği konusunda önemli ip uçları taşıyordu.

1982 Anayasası ile ilgili olarak ilk söylenecek söz, bu anayasanın "Güçlü Yürütme" esasına dayandığıdır. Gerçekten 1982 Anayasası "Devlet otoritesinden yana bir sıçrayışı" temsil ediyor<sup>134</sup>.

1982 Anayasası ile yürütme gerçekten güçlendirilmiş, bu arada Cumhurbaşkanı'nın yetkileri de oldukça genişletilmiştir. 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın yetkileri değişik yerlerde serpiştirilmiş bulunurken, 1982 Anayasası'nda bir tek madde sistemli bir liste halinde sayılmıştır. Bu durumu "Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri üzerine yazılmış bir kitabın sayfalarını okurcasına" hepsini toplu bir biçimde görmeye benzetebiliriz. Böyle bir düzenleme biçiminin kolaylık sağlamaktan öte, psikolojik bir etki uyandırması amaçlanmış olduğu da söylenebilir. Cumhurbaşkanı'na ayrılmış böylesine uzun sayfaları gören herkes 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın ne kadar önemli bir yer işgal ettiğini hissedecektir<sup>135</sup>.

1982 Anayasası'nın 104üncü maddesinde Cumhurbaşkanı, "Anayasa'nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir." şeklinde bir yetkiye sahip kılınmıştır.

Bu genel görünüm içerisinde Cumhurbaşkanı'nın ve giderek yürütmenin önceki anayasal düzene göre daha güçlü konumu, artan yetkilerin

<sup>133</sup> KUZU,B.; Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durumu, Bayrak Matbaacılık,İstanbul 1989,s.19.

<sup>134</sup> KUZU,B.; a.g.e.,s.36.

<sup>135</sup> SOYSAL,M.; 100 Soruda Anayasanın Anlamı,7.Baskı,Ankara 1987,s.319.

beraberinde bu yetkileri kullanma ve uygulama araçlarını da getirmiştir. Devlet Denetleme Kurulu bunun tipik örneklerinden birini teşkil edecektir.

Diğer taraftan yıllardan beri ülkemizde idare denetim sistemimizdeki boşlukların giderilmesinde Ombudsman sisteminin tecrübe edilmesi teklif edilmekteydi. Devlet Denetleme Kurulu işte bu isteğin ve arayışın bir sonucu ve cevabı olarak ortaya çıkmış olabilir<sup>136</sup>.

Devlet Denetleme Kurulu'nun örgütsel bakımdan doğrudan bağlı bulunduğu Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104üncü maddesinde de belirtildiği gibi, Devletin birliğini temsil eden, Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetken kişidir.

Yeni Anayasa'nın bu düzenlemesinde öncekinden farklı bir ifadeye rastlanmaktadır. O da, Cumhurbaşkanı'nı yeni anayasa ile artan yetki ve görevlerinin toplu bir ifadesi olan "gözetim" yetkisidir. Dolayısıyla, Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisini kullanmada kendisine yardımcı bir devlet örgütü olarak kurulmuştur<sup>137</sup>. Bunun doğal bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı, idari yönden doğrudan kendisine bağlı olan, gerek üyelerini atama ya da başkanlık etme yoluyla ilintisi bulunan birçok kurul ve teşkilata yakın bir ilişki halinde ve bunlara hakim durumdadır. Bu yönüyle Anayasa'nın 104üncü maddesinde yeralan gözetim yetkisini kullanmaktadır.

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli çalışmasının ve geliştirilmesinin sağlanmasının yanısıra, idare yapısı içinde yer almayan özel hukuk hükümlerine göre çalışan kesimler üzerinde de denetim, inceleme ve araştırma yetkilerine sahip Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile Cumhurbaşkanı, idareyi hukuka bağlama çabalarına önemli katkılarda

<sup>136</sup> EROĞUL,C.; a.g.e.,s.40.

<sup>137</sup> Bkz.; Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin Anayasa maddesinin Danışma Meclisinde tartışılması sırasında, Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı "...sadece yardımcı niteliği olan, aydınlatılma amacı güden bu müessesenin zamanla nasıl sonuç vereceği, faaliyetinin nasıl değerlendirileceği belli olacaktır" şeklinde görüş beyan ederek, kurulun niteliğinin zamanla değişebileceğini ifade etmiştir. D.M.T.Dergisi,B 155,22.9.1982, 0:3,s.706.

bulunabileceği gibi; bu yolla tarafsız, kişiliği, kişisel deneyimleri ve anayasal konumu ile birlikte; siyasal denge oluşturabilir. Siyasal iktidarın uygulamalarını hukuka bağlamada önemli bir faktör olabilir<sup>138</sup>.

## 2. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN KONUMU

Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı kanunla ve bu kanuna dayanılarak Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak çıkarılan 5 Kasım 1981 tarihli yönetmelikle" yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile" kurulmuş ve düzenlenmiştir<sup>139</sup>.

Kurum daha sonra 1982 Anayasası'nın, Yürütme başlığını taşıyan II. bölümünde 108nci madde olarak düzenlenmiştir<sup>140</sup>.

Anılan bu üç metin göz önünde tutulduğunda, çarpıcı bir biçimde ortaya çıkan durum; görev alanının sınırlarını, kapsamını etkiler nitelikteki ifade farklılıkları ve bugüne kadar yasal düzenlemeler, mahkeme içtihatları ve doktrin tarafından henüz aydınlatılmamış, çözüme kavuşturulmamış kavramların bolluğudur<sup>141</sup>.

Toplumda tatmini zorunlu ihtiyaçların artması, devletçe kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve yerine getirilmesinde uzmanlığa, yeni ve çeşitli bilgilere gerek duyulmasına neden olmuştur. Kamu hizmetleri ve düzenlenişindeki yeni gelişmeler merkezin fonksiyonunu arttırdıkça, merkezin

<sup>138</sup> SAVCI,B.; Siyasal İktidarı Hukuka Bağlama Çabasının Geçirdiği Seyir, A.Ü.S.B.F. Dergisi, C.12, Aralık 1977,No 4,s.112.

<sup>139</sup> Bkz.; Resmi Gazete, 3 Nisan 1981 tarih ve 17299 sayısı.

<sup>140</sup> SOYBAY,S.; Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı, İ.H.İ.Dergisi,Y.4,S.13, Ankara 1986,s.105.

<sup>141</sup> Bkz.; Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanarak, Danışma Meclisi'ne sunulan Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı'nda Devlet Denetleme Kurulu, İdare başlığını taşıyan bölümde 152nci madde olarak düzenlenmişti. Tasarının Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında Kurul bu bölümden çıkarılarak, Cumhurbaşkanı başlığını taşıyan bölümde 117nci madde olarak düzenlenmiştir. D.M.T.Dergisi,B 144,6.9.1982,0:3,s.643 vd, B 155, 22.9.1982, 0:2,s.701-706.

teşkilatı da gelişmeler göstermiş ve merkezde kamu hizmetlerine ilişkin kararları hazırlamakla yükümlü uzman daireler, danışma kurulları oluşturulmuş ve bunlarla birlikte merkezin yapısında değişiklikler gözlenmiştir<sup>142</sup>.

Türk idari teşkilatı içinde, son yasal düzenlemeler ile yer alan kurullar<sup>143</sup> dahil olmak üzere gözlenen durum; merkezdeki siyasi ve idari makamların ellerinde bulundurdıkları yetkilerdeki belirgin artış ve bunun doğal sonucu karar yetkisi ve teknik uzmanlığın merkezileşmesidir.

Ancak düşünce, öneri, tavsiye gibi hazırlık çalışmaları ile aktif idareye yardımcı olan bu kurullar, işlevleri gereği tüm merkez teşkilatına yardımcı olmaktaysalar da, Devlet Denetleme Kurulu'na Cumhurbaşkanı dışında kişi veya organın başvurması mümkün değildir. O nedenle Cumhurbaşkanı'na işlevsel ve örgütsel bakımdan bu denli bağlı bir kurulu, kesin bir belirlemeyle merkezdeki yardımcı kurullardan biri olarak görmek oldukça güç olacaktır. Bu yönüyle kurul sadece Cumhurbaşkanı'na yardım sağlamakla görevli bir organ olarak düşünülmelidir.

Anayasamızdaki yeri, örgütsel bakımdan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içinde yer almış olması, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçmesi, hazırladığı raporları sadece Cumhurbaşkanı'na ilemesi gibi karakteristik özellikleri göz önünde tutulduğunda; Devlet Denetleme Kurulu'nun yürütme işlevi ile ilintili olmakla beraber, bir idare makamını işgal etmediği, yani idare teşkilatı içinde yer almadığını, bu nedenle bir makamın hiyerarşisine tabi bulunmadığını, Cumhurbaşkanı'na yetkilerini kullanmasında yardımcı bir Devlet Örgütü olduğunu kabul edebiliriz<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> ONAR,S.S.; a.g.e.,C.II,s.592.

<sup>143</sup> Bkz.; Merkezde son yasal düzenlemelerle oluşturulan uzmanlık ve teknik düzenleme kurul ve kurumlarından: Anayasal bir kurum olan Atatürk Kültür, Dil Tarih Yüksek Kurumu, Atom Enerjisi Yüksek Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu sayılabilir.

<sup>144</sup> Bkz.; Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin Anayasa maddesinin Danışma Meclisi'nde tartışılması sırasında, Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı "Bu kurulun Anayasaya konmasının sebebi; bunun Devlet Başkanı ile beraber, Devlet Başkanı'nın organizasyonuna bağlı, sadece Devlet Başkanı'na bağlı bir kuruluş olduğunu belirtmek için" demiştir. D.M.T. Dergisi,B 155,22.9.1982,0:3,s.706.

1982 Anayasası'nın tümü ve Cumhurbaşkanı'na ilişkin maddeler özellikle göz önünde tutulduğunda, Devletin başı, şefi durumundaki Cumhurbaşkanı'nın "siyasal" görev ve yetkilerinin yanısıra "idari" görev ve yetkilerle de donatılmış olduğunu ortaya çıkmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak gerek idari yönden doğrudan kendisine bağlı olan, gerekse üyelerini atama yoluyla, ya da başkanlık etme şeklinde ilintisi bulunan birçok kurul ve teşkilatla yakın bir ilişkisi halinde ve bunlara hakim durumdadır. Bu durum Devlet Denetleme Kurulu içinde geçerlidir. Zira anayasaya göre kurul başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

### **3. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN İŞLEVİ**

1982 Anayasası'nın 108nci maddesi ve 2443 sayılı kanunun 1nci maddesi kurulun işlevini düzenlemiştir. Bu düzenlemeye göre kurulun amacı "İdarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır". Bu ifadeden anlaşılabacağı gibi, kurulun iki önemli işlevinden bahsetmek mümkün olacaktır. Bunlardan birincisi idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması, ikincisi ise düzenli ve verimli çalışmasının sağlanmasıdır. Şimdi bu ifadeleri biraz açalım.

#### **A. HUKUKA UYGUNLUĞUN SAĞLANMASI**

İdarenin hukuka uygunluğunun sağlanması Hukuk Devleti ve Hukuka bağlı idare ilkelerinin vazgeçilmez unsurudur<sup>145</sup>. Yüzyılı aşkın bir süreden beri ülkemizde idarenin hukuka uygunluğunun denetimi yargı yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Kabul edilen idari rejim gereği, yargısal denetimi sağlamakla

<sup>145</sup> BALTA, T.B.-KÜBALI, H.N. Türkiye'de Hukuk Devleti Anlayışı, S.B.F.D., C.XV, Eylül 1960, No 3, s.1

görevli adliye yargısının yanısıra, idarenin hukuka uygunluğunun denetimi ile görevli idari yargı, fertlerin menfaatlerinin ve haklarının, idarenin eylem ve işlemlerine karşı korunmasında en mükemmel denetim biçimi olarak varlığını sürdürmektedir. Kurulduğu ilk yıllarda "Tutuk Adalet" şeklinde nitelendirilen yargı kısıntısına bağlı tabii ve faal idareden tamamen ayrılmamış bir görünümde olan idare yargısı, Cumhuriyet döneminde bağımsız yargı yetkisini kullanan, faal idareden ayrı bir örgüte ve yine hiç bir makamın onayına, etkisine açık olmayan icrai kararlar verebilen bir işleve kavuşmuştur<sup>146</sup>.

Ocak 1982 ayında kabul edilip yürürlüğe konulan bir dizi kanunla da alt derece idari yargı mercileri kurulmuş ve Danıştay Kanunu'ndan ayrı bir İdari Yargılama Usulü Kanunu kabul edilerek, İdare Yargısı daha ayrıntılı ve kapsamlı hükümlerle donatılmıştır<sup>147</sup>.

Tüm bu düzenlemenin ana hedefi fert hak ve özgürlüklerinin idare karşısındaki durumunu daha güvenceli zeminlere oturtmak, bu yolda işleyecek himaye sisteminin daha sağlıklı çalışmasını sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçen, örgütsel bakımdan ona bağlı, idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ile görevli Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluşunun bu düzenlemelerin yapıldığı döneme rastlaması, yasa koyucunun yargısal denetim konusunda taşıdığı kuşkulara belki bir örnek teşkil edecektir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun, kamu makamlarının ve bu arada kamusal olmayan nitelikteki örgütlerin hukuka ve kanuna uygunluğunu sağlarken göz önünde tutacağı hukuk, sadece "Kamu Hukuku Usul ve Kuralları" olmayıp,

<sup>146</sup> ONAR, S.S.; a.g.e., C.I, s.1761.

<sup>147</sup> Bkz.; 6.1.1982 Tarih ve 2575 Sayılı Danıştay Kanunu; 6.1.1982 Tarih ve 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri Kanunu; 6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu.

kurul aynı zamanda, "Özel Hukuk Usûl ve Kuralları"na göre de uygunluk denetimi yapacaktır<sup>148</sup>.

Bu düzenlemelerle, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargısal biçimde denetiminin yapıldığı, faal idare yapısı ve etkisi dışında bağımsız yargı yerlerinin yapmakta olduğu hukuka uygunluk denetimi yanında Cumhurbaşkanı'na bağlı, tarafsız, politik etkilerden uzak uzmanlar kurulu tarafından, kanunla öngörülen imkanlar kullanılarak yapılacak hukuka uygunluk denetimi öngörülmek istenmiştir. Kanun koyucunun bu doğrultudaki düzenlemeleri ile, idarenin yargı denetimi karşısındaki çekingenliğini, rahatsızlığını ortadan kaldırma amacı güdülmek istenmiş olabilir.

Demokratik toplumlarda idarenin hukuk içerisinde kalarak karar alması, eylem yapması esastır. İdare edenler bu kurallara bağlı kalarak hukuka uygun davranırlar. Bazen de idare edenler bu çerçeveye dışına çıkma durumunda bulunabilirler. Onların bu davranışları fertlerin bazılarının hak ve menfaatlerini zedeler, zarar verebilir. Bu durum karşısında menfaati zedelenen fertlerin haklarını koruyacak bir veya birkaç makama ihtiyaç duyulacaktır. Günümüzde idareyi hukuka uygun davranmaya zorlayan idari yargı yerleri dışındaki makamlardan birisinin de Devlet Denetleme Kurulu olması istenmiştir. Kurulun, idari makamlar ve personelinin yapmış oldukları işlem ve eylemlerden dolayı; araştırma, inceleme ve soruşturma yöntemleri kullanarak denetlemesi, onları hukuka uygun hareket etmeye zorlamaktadır.

<sup>148</sup> Bkz.; Danışma Meclisindeki tartışmalar sırasında üye Cahit TUTUM şu görüşü ileri sürmüştür: "Devlet Denetleme Kurulu, aslında bugünkü haliyle bir kamu ve özel hukuk karışımını temsil eden Sui Generis bir teşekkül halindedir". D.M.T.Dergisi, B 144, 6.9.1982, 0:3, s.645.

## **B. DÜZENLİ VE VERİMLİ ÇALIŞMANIN SAĞLANMASI**

Devlet Denetleme Kurulu'nun bir diğer işlevi de idarenin düzenli ve verimli çalışmasının istenmesi ve idarenin geliştirilmesini sağlamaktır. Oldukça kapsamlı ve iddialı görülen bu amaçlar içinde yeralan İdarenin Geliştirilmesinin Sağlanması gelişen ve artan kamu hizmetlerine idarenin cevap verebilmesi, ayak uydurabilmesi için fonksiyonlarında ve organizasyonunda gerekli düzenlemelere gitmeyi ifade etmektedir ki bu da idarenin düzenli ve verimli çalışmasının sağlanması içinde ele alınarak incelenebilir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasası ile anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve verimli çalışmasını gözetmek görev ve yetkisine sahiptir. Devlet teşkilatı içinde yeralan idare cihazının düzenli ve verimli çalışmasının sağlanmasını, gözetilmesini ve bu görevi kendisine bağlı kurul ve örgütler aracılığı ile ve özellikle Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile yerine getirmektedir. Bu konuya ilişkin olarak kurulla ilgili maddenin Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında çeşitli üyeler aynı yönde görüş beyan etmişlerdir<sup>149</sup>.

Bilindiği gibi, esasen iki türlü denetim vardır. Bunlardan biri Hukuka Uygunluk denetimi, diğeri ise İdari Politika ve İdari Gereklerin denetimi (yerindelik denetimi). Birincisinde kamu makamlarının ve vatandaşların eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygunluğu, ikincisinde ise kamu makamlarının yasama organı veya hükümet tarafından belirlenen politikaya

<sup>149</sup> Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin maddenin görüşülmesi sırasında üye M.Fevzi UYGUNER; "Anayasamız, Cumhurbaşkanı'nın gözetim hakkını ne yolda, hangi usuller içerisinde, veyahut da hangi araçlarla kullanabileceğini bu madde (Devlet Denetleme Kurulu) ile düzenlemektedir ve bu maddenin tedvin edilmesinin asıl sebebi budur". Yine üye Halil GÜREL ise; "üzerinde önemle durduğumuz konu kuvvetli bir idaredir. Bu idarenin başında Cumhurbaşkanı gelmektedir. Cumhurbaşkanımızın kuvveti ancak bilgilerle donatılması ve bu bilgiler istikametinde icraat yapması ile mümkündür. Cumhurbaşkanını kuvvetli kılan madde budur (Devlet Denetleme Kurulu)". Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı ise; "Devlet Denetleme Kurulu, Devlet Başkanı'na 113ncü maddede belirtilen, sayılan yetkilerini gereği gibi yerine getirmesini sağlamak amacıyla kurulan yardımcı bir kuvvettir" demişlerdir. Bkz.B 144,6.9.1982,0:3. D.M.T.Dergisi,s.645-650.

uygun ve yerinde hareket etmeleri sağlanmaya çalışılır. Esas olarak birincisi "yargının", ikincisi ise "yasamanın" görevidir<sup>150</sup>.

Anayasamızın 125/IV.maddesi ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/2.md. hükmü İdari Yargı Yetkisi'nin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunu özellikle vurgulamış, 2577 sayılı Kanunun 2/2.maddesi "İdari Mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar" şeklinde bir ifadeye yer vererek, bunun kanun koyucuya ait bir yetki olduğunu kabul etmiş görünmektedir.

İşte, "düzenlilik", "verimlilik" gibi aslında eylem ya da işlemin karar alma aşamasında veya icrasında, "yerindelik" alanına giren bir konuda Devlet Denetleme Kurulu, araştırma, inceleme ve denetleme yapabilecek, aslında yasama tarafından değerlendirilebilecek bu olayı belirleyebilecektir.

Bu arada verimlilik sözcüğünün İdare Hukuku açısından taşıdığı anlamı belirtmek istersek; Verimlilik kavramı, yönetim sözcüğü ile birlikte kullanılan çoğu zaman da kötüye kullanılan sözcüklerden birisi olmuştur. Bu sözcük usallık'la da eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Verim, tanım itibariyle; muayyen bir girdinin belirli bir orandaki çıktıya oranına denilmektedir. Girdinin sabit tutularak çıktıları artırma olayına da verimlilik denmektedir<sup>151</sup>.

Verimlilik ya da verimsizlikten söz edilirken, daha çok belirli değerler üzerinde anlaşma ya da anlaşmazlıklar dile getirilmiş olmaktadır<sup>152</sup>. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine sadece İdari Teşkilat değil, kanunda belirtilen özel hukuk tüzel kişileri üzerinde yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemelerde kullanacağı "verimlilik ölçütü"nün ne olacağı ve bunun kim tarafından belirtileceği tartışılabilir bir konudur.

Ancak bu arada şunu da belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı'nın yeni anayasa ile birlikte ortaya çıkan, belirginleşen yeni konumu, onun idari

<sup>150</sup> CHAPMAN,B.; a.g.e.,s.181.

<sup>151</sup> AR,F.; Büro Yönetimi Teknikleri, S.Yayınları,Ankara 1980,s.73.

teşkilatın organizasyonu, fonksiyonların dağılımı konularında belirleyici, idari politikaların tesbitinde ve uygulanmasında yönlendirici olduğunun kabulünü zorunlu kılar görülmektedir.

Bu konuda Devlet Denetleme Kurulu'nun, Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine yaptığı araştırma, inceleme ve denetim konusunda, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine tahsis edilen kaynakları en rasyonel bir şekilde kullanarak daha çok kamu hizmeti sunma anlayışına yönlendirici, teşvik edici ve sapmaları tespit ederek önerilerde bulunması şeklinde bir faaliyet içinde olması gerektiğini belirtebiliriz.

Günümüzde, demokratik ülkelerde iş başına gelen iktidarlar yönetim yetkilerini kullanırken çeşitli alternatiflerle karşı karşıyadırlar. Bunların değerlendirilmesinde ve tercihlerinde, kaynakların farklı amaçlar ve farklı alanlarda, değişik sosyal kesimlere yönelik olarak kullanılması durumunda kalabilirler. Bu durumda kaynak kullanımı çok önemlidir. Eğer kaynaklar rasyonel kullanılmayacak olursa, daha az kamu hizmeti sunulmuş ve daha az ihtiyaç tatmini cihetine gidilmiş olacaktır. Bu da kaynakların verimsiz kullanıldığını ortaya koyacaktır. Bu nedenle iktidarlar ellerindeki kaynaklarla daha çok kamu hizmeti sunmak daha çok vatandaşa hizmet götürmek durumundadırlar. Böyle yapmakla toplumsal kalkınma dediğimiz olay gerçekleşmiş olacaktır. İşte Cumhurbaşkanı Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla siyasal iktidarların tercihlerini kullanarak kamu hizmeti sunmalarında, kaynak kullanımının verimli olup olmadığını denetleyebilecek, bu konuda bir olumsuzluk söz konusu ise, gereğinin yapılmasını isteyebilecektir.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **DEVLET DENETLEME KURULU'NUN GÖREV ALANI**

#### **I. GENEL OLARAK**

Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanının belirlenmesinde rol oynayan metinler; 1982 Anayasası'nın 108nci maddesi, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu'nu düzenleyen Kuruluş Kanunu ve buna dayanılarak Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak çıkarılan 5 Kasım 1981 tarihli Yönetmelik'dir.

Yukarıdaki bu üç metin göz önünde tutulduğunda, görev alanının sınırlarını, kapsamını etkileyen ifade farklılıklarının olduğu ortaya çıkar. Bugüne kadar bu farklılıklar yasal düzenlemeler, mahkeme içtihatları ve doktrin tarafından henüz aydınlatılmamış, çözüme kavuşturulmamıştır. Bu farklılıkları şöylece ortaya koyabiliriz:

Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluşunu düzenleyen 2443 sayılı kanunun 1nci maddesinde görev alanını belirlemek için kullanılan sözcükler ile 1982 Anayasası'nın 108nci maddesinde kullanılan sözcükler birbirinden farklıdır<sup>152</sup>.

İdare ve Yönetim sözcüklerini eş anlamlı olarak kabul edersek, metinler arasındaki sözcük farklılığı, anlam ve kapsam bakımından bir ayrılık ifade etmeyecektir<sup>153</sup>.

Ancak "İdare" çeşitli anlamlarda kullanılan ve değişik yönleri olan bir kavramdır. Konumuz yönünden ve özellikle, İdare Hukuku ve İdare Bilimi açısından "İdarenin bir yönüyle işlevsel, diğer yönüyle örgütsel bakımdan birbirinden ayrılmayan iki yanı vardır. Birincisinde faaliyet, eylem ya da işlem, yani yönetme işlevi olarak bir görünüm alırken, ikincisinde varlık, türlü faktörlerden oluşan teşkilat, yapı biçimi görülür. Böylelikle İdare kavramı hem işlevsel hem de örgütsel yanları ile göz önünde tutulur ve bir bütün olarak kabul edilir<sup>154</sup>.

Son yıllarda "Yönetim" sözcüğü, bazı İdare Hukuku müellifleri tarafından "İdare" sözcüğünün eş anlamlı karşılığı olarak kullanılıyorsa da, bu sözcüğün yukarıda belirtilen yönüyle, daha çok işlevsel yanı belirtilmek ve vurgulamak için kullanılması gerektiği kanısındayım. Yönetim sözcüğü, yönetme eylemini, faaliyetini çağrıştırmakta, kavram örgütsel yanı vurgulanmaktan yoksun görünmektedir<sup>155</sup>. Nitekim 1982 Anayasası çeşitli maddelerinde (119ncu

<sup>152</sup> Bkz.; Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Danışma Meclisi'ne sunulan Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı'nın "Devlet Denetleme Kurulu" başlığını taşıyan 152nci maddesinde daha önce kabul edilmiş olan 2443 sayılı kanunda olduğu gibi "yönetim" sözcüğü yer almaktaydı. Madde Danışma Meclisi'nde görüşülürken, maddenin yer aldığı bölüm başlığının "İdare" olduğu, alt başlıkta da "İdarenin Esasları", "İdarenin Bütünlüğü" ifadelerine yer verildiği gerekçe gösterilerek bir değişiklik önergesi verilmiş, "Yönetim yerine İdare sözcüğüne yer verilmesi istenmiştir". Önerge, Danışma Meclisi tarafından kabul edilerek yürürlükteki Anayasa'da kanundan farklı olarak "İdare" sözcüğü yer almıştır. D.M.T.Dergisi, B 144,0:3,6.9.1982,s.644.

<sup>153</sup> Bkz.; Türkçe Sözlük, "Yönetim sözcüğü, İdare sözcüğünün eş anlamlısı olarak gösterilmektedir", TÜRKÇE SÖZLÜK, Türk Dil Kurumu Yayını, Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı, Ankara 1979,s.399.

<sup>154</sup> DURAN,L.; İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası,İstanbul 1982,s.2-3.

<sup>155</sup> AKILLIOĞLU,T.-ULUER,Y.; 1982 Anayasası'nda Yönetimin Düzenlemesi, M.B.Dergisi, Y.1983, s.70-71.

maddesinin başlığı Olağanüstü Yönetim Usûlleri, 127nci maddenin başlığı ise Özel Yönetim Biçimleri gibi) yönetim sözcüğünü, faaliyet, eylem gibi işlevsel yönünü vurgulamak, belirtmek amacıyla kullanmıştır.

Nihayet konuyu düzenleyen metinlerde yer alan bu iki sözcüğün konumuz bakımından farklı anlaşılması değil, birbirinin eş anlamlısı olarak kabul edilmesi gerektiğini, 2443 sayılı kanunda geçen "yönetim" sözcüğünün işlevsel, örgütsel yanıyla bir bütünü ifade eden "idare"den başka bir şey olmadığını söyleyebiliriz.

Kurulan görev alanını şöylece ortaya koymak mümkündür:

Devlet Denetleme Kurulu'nun görevi, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine;

- a. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşlarında,
- b. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları tarafından en az sermayesinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşlarda,
- c. Kamu Kurumu Niteliğinde Olan Meslek Kuruluşlarında,
- d. Her düzeyde İşçi ve İşveren Meslek Teşekküllerinde,
- e. Kamuya Yararlı Derneklerde ve Vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapmaktır. Kurulun görev alanı belirlenirken, Silahlı Kuvvetler ve Yargı Organları özellikle belirtilmek suretiyle Devlet Denetleme Kurulu görev alanı dışında tutulmuşlardır.

Anayasanın 108nci maddesinin ve 2443 sayılı kanunun genel gerekçesinde bu iki kesimin denetim kapsamı dışında tutulma nedeni olarak "Hizmetin taşıdığı özellikler" gerekçe gösterilmiştir<sup>156</sup>.

Hizmetin taşıdığı özellikler Silahlı Kuvvetler bakımından sık kullanılan bir gerekçe olmakla birlikte, yargı için oldukça yeni bir deyimdir. Yargının Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı dışında tutulması, işlevsel ve örgütsel

<sup>156</sup> Bkz.; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Komisyon Raporları ve madde Gerekçeleri, Millet Meclisi Vakfı Ofset Tesisi, Ankara 1983,s.11. DDK'nun kurulması hakkındaki Kanun ve Gerekçesi ile DDK Teş.Gör. ve Çalışma Düzeni hk.Yönetmelik,Ankara 1981,s.14.

bakımdan var olan ve olması gereken İdare-Adliye ayrılığı prensibine uygundur<sup>157</sup>. Yargı bağımsızlığı da bunu zorunlu kılar.

Gerektiğinde ve şartlar var olduğunda Cumhurbaşkanı'nı yargılayabilen bu erk üzerinde Cumhurbaşkanı adına denetleme, araştırma ve inceleme yapan bir kurulun denetim yapmasının kural olarak mümkün olmaması uygun olmuştur.

Aksi durum olsa; Devlet Denetleme Kurulu yargı organlarını da denetleyecek olsaydı, Cumhurbaşkanı'nı yargılayan bir erk'in verdiği karardan dolayı belki de Cumhurbaşkanı yetkisini kullanarak Yargıyı denetletebilecekti. Bu durumda istenmeyen neticelerin hasıl olmasına sebebiyet verebilecekti. Böyle bir durum Fransa'daki Mediatör müessesesinde mevcut bulunmamaktadır<sup>158</sup>.

Kurulun görev alanı belirlenirken ayrık tutulan diğer bir kesim olan Silahlı Kuvvetler, Hizmetin Özellikleri gerekçe gösterilerek; 1960 sonrasında ve özellikle 1971'deki Anayasa değişikliği ile belirginleşen düzenlemelerle sivil idareden ayrılmıştır<sup>159</sup>.

1971 Anayasa değişiklikleri ve sonrasında çıkarılan kanunlar askeri ve idari alanların ayrılığını anayasa ile öngörülenin ötesinde genişleterek ve keskinleştirerek, adalet ve idari makamlar arasındaki ayrılıktan daha derin ve sert hale getirmiştir. Bu nedenledir ki, 1971'den beri Türkiye'de bir yandan sivil idare kuruluşu, öte yandan askeri idare kuruluşu olmak üzere her biri kendi

<sup>157</sup> AZRAK,A.Ü.; "Yargı ve İdare, İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Teorik Bir Deneme", İ.Ü.H.F.Mec.,C.XXXIV, 1-4'den ayrı baskı, İstanbul 1969,s.4.

<sup>158</sup> Bkz.; Buna karşılık Mediateur ve Parliamentary Commissioner for Administration'un yargı organları üzerinde hiç bir denetim yetkileri bulunmamakla beraber, İsveç Ombudsmanı Justitie Ombudsmanı'nın görev alanı içine yargı organları da girmektedir. Ayrıca Kraliyet (Grown) memuru durumundaki Justitiekanslar mahkemeler dahil tüm kamu makamları üzerinde denetim yetkisine sahiptir. CHAPMAN,B.; a.g.e.,s.246; GELHORN,W., Ombudsman and Others; a.g.e.,s.36-37.

<sup>159</sup> Bkz.; Tarihte Türkler tarafından kurulmuş olan bütün devletlerde askerlik işleri büyük bir önem taşımıştır. Osmanlı Devleti'nde de daha kuruluştan beri askerliğe verilen değer dolayısıyla, toplumda kamu hizmetlerini gören bir zümre olarak asker sınıfı meydana gelmiş ve bunun sonucu olarak askerlerin askeri işlerini düzenleyen ayırbir alan doğmuş ve hızla gelişmiştir. BİLGE,N.; Hukuk Başlangıcı, Turhan Kitabevi,Ankara 1986,s.149.

kendine yeten, birbirinden bağımsız ve hatta ilişkisiz iki ayrı idare düzeni bulunduğu söylenebilir<sup>160</sup>.

Bu anlayış 1982 Anayasası ve öncesindeki yasal düzenlemelere de yansımış olduğu için aynı tespit, bugün için de geçerliliğini sürdürmektedir. Nitekim 2443 sayılı Kanun ve Anayasası'nın 108nci maddesi Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanını belirlerken, Silahlı Kuvvetler özellikle belirtilmek suretiyle denetim kapsamı dışında bırakılmıştır.

Böylelikle 1982 Anayasası düzeninde devletin başı olmak sıfatıyla, "Anayasa'nın uygulanmasının, Devlet Organları'nın Düzenli ve Verimli Çalışmasının Gözetimi" görevi ve yetkisine sahip bir Cumhurbaşkanı dahi Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla bu kesim üzerinde gözetim yetkisini kullanamıyacaktır.

Ayrıca bir yanı ile askeri, diğer yanıyla sivil görünümde olan Milli İstihbarat Teşkilatı, Sıkıyönetim gibi kuruluşların sivil idare ve Silahlı Kuvvetler Mensupları hakkında yapılan eylem ve işlemlerin kurulun görev alanına girip girmediği konusu da açık değildir. Bu konuda gerek 2443 sayılı kanun, gerekse 1982 Anayasası'nın 108nci maddesi ve gerekse de 5 Kasım 1981 tarihli Yönetmelik'te açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Kanun koyucunun koyduğu organik ölçü ve "askerlik hizmetinin gerekleri" göz önünde tutulduğunda, işlevsel ve örgütsel bakımdan bu alan içinde yer almayan idare tarafından Silahlı Kuvvetler Mensupları hakkında yapılan eylem ve işlemlerin Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı içinde olduğu, kurulun bu örgütler ve sözü edilen eylemler ve işlemler üzerinde denetleme, araştırma ve inceleme yetkilerini kullanacağı kabul edilebilir.

<sup>160</sup> DURAN,L.; Askeri İdarenin Yargısal Görev ve Yetkisinin Sınırları, "Ord. Prof. Dr. S. S. Onar'a Armağandan" ayrı basım,İ.Ü.H.F.Yayın,İstanbul 1976,s.2-3.

## II. KURULUN GÖREV ALANININ KAPSAMI

Görev alanı dışında bırakılan Silahlı Kuvvetler ve Yargı Organları bir tarafa bırakılırsa, kurulun görev alanı esasta "İdarenin Kendisidir" denebilir.

Yasama, Hükümet Etme ve Yargılama olmayan tüm kamusal kurum ve işlerin "İdare" olduğunu kabul edersek ... İdare cihazı ölçütünün de yeterli olacağı kanısında değilim. Çünkü kurulun görev alanını belirleyen 2443 sayılı kanunun 2 maddesinin gerekçesinde örgütsel ve işlevsel bakımdan "İdare Cihazı" içinde yer alması mümkün olmayan sendikalar, dernekler gibi bazı teşkilatlara yer vermiş ve bunların kurulun görev alanı içinde yer aldığını açıkça ve ayrıca belirtmiştir.

Ayrıca kanunun yürürlüğe girdiği tarihten yaklaşık bir yıl sonra halkoylaması ile kabul edilen ve yürürlüğe giren 1982 Anayasası'nın 108nci maddesi kanunun belirlediği görev alanının kapsamını genişleterek "Vakıflar"ı da görev alanı içine dahil etmiştir. Bu nedenle İdare Cihazı ölçütüne ek olarak kanun koyucunun ayrıca ve açıkça yer verdiği örgütleri de görev alanının belirlenmesinde göz önünde tutmak ve sayılanları da kurulun görev alanı içinde kabul etmek gerekmektedir.

Bu arada bir problem de 2443 sayılı kanunda görev alanı içinde sayılmayan fakat 1982 Anayasası'nın 108nci maddesinde kurulun görev alanında olduğu belirtilen Vakıflar üzerinde denetimin yapılıp yapılmıyacağıdır. Başka deyişle; kurul, kanunun öngörmediği bir kesim üzerinde anayasal düzenlemelerden hareketle inceleme, araştırma ve denetleme yetkisini kullanabilecek midir?<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Bkz.; Devlet Denetleme Kurulu başkan ve üyeleri ile iki defa yaptığım görüşmede Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla Cumhurbaşkanlığı'nın Vakıflar üzerinde denetim yetkisini kullandıklarını beyan etmişlerdir.

“İdarenin doğrudan Anayasa hükümlerini uygulama yetkisi var mıdır?” şeklinde formüle edebileceğimiz bu sorun bütün yönleriyle mahkeme içtihatları ve doktrin tarafından tartışılmıştır. 1961 Anayasası'nın 6ncı maddesinde yürütmeden “görev” diye sözedilmesi, madde gerekçesindeki açıklamalar ve 114ncü maddede yer alan “kanunla düzenlenir” ilkesi Anayasa Mahkemesi ve Doktrin tarafından sorunun “Yürütme organı, kaynağını kanundan almayan bir tasarrufta bulunamaz” şeklinde çözülmesine yol açmıştır<sup>162</sup>.

1982 Anayasası'nın, 1961 Anayasası'nın 6ncı maddesinin karşılığı durumundaki 8nci maddesinin yürütmenin “hem bir görev hem de yetki” olduğunu vurgulaması, “kanun olmayan yerde yürütmede yoktur” tezinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini akla getirebilir. Ancak 1982 Anayasası bu tezin temel dayanağı durumundaki “Kanuni İdare” ilkesini 123ncü maddesinde aynen muhafaza etmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde ve 1982 Anayasası'nın, 2443 sayılı kanunun 1nci maddesini kendiliğinden değiştirdiği kabul etmenin oldukça güç olduğunu belirterek, Devlet Denetleme Kurulu'nun kanunda gerekli değişiklik yapılmadan kurulun Vakıflar üzerinde yetkilerini kullanıp kullanmayacağı tartışmalı bir konudur<sup>163</sup>.

<sup>162</sup> ONAR,S.S.; a.g.e.,C.II,s.777 vd.; BALTA,T.B.; İdare Hukuku,s.127; DURAN,L.; İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşri ve Tanzim Tasarruflarının Sınırları, İ.Ü.H.F.Mec.,C.XXX, s.3-4; Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda bazı kararları için bkz.; E.1963/205, K.1963/123, Kt.22.5.1963, RG.4.8.1963-11480. E.1963/82, K.1963/282, Kt.4.12.1963, RG.10.3.1964-11652. E.1976/13, K.1976/31, Kt.3.6.1976, RG.24.9.1976-15717. E.1978/31, K.1978/50, Kt.2.11.1978, RG.13.3.1979-16577. Aksi görüşte bir karar için bkz.; E.1968/709, K.1972/364, Kt.28.4.1972,A.İ.Dergisi,C.V,Aralık 1972,s.201-203.

<sup>163</sup> Bkz.; Anayasa Mahkemesi bir kararında; Eğer Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte var olan yasalardaki aykırı kurallar kendiliğinden kalkacağını düşünmek mümkün ve caiz bulunsaydı bu çeşit hükümlerin ayrıca iptali için bir yolun öngörülmesi hiç de gerekmezdi, şeklinde içtihatla bulunmuştur. A.İ.Dergisi, E.1976/13, K.1976/31, Kt.3.6.1976, RG.24.9.1976-15717, a.g.d.,s.201-203.

Kanunda yer alan teşkilatların nelerden ibaret olduğunu ve yazılan teşkilatların kapsam ve konumlarının aydınlatılması konumuz açısından zorunludur. Bu bakımdan şimdi bu kuruluşları sırası ile ele alalım:

### **1. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları**

Kamu kurum ve kuruluşları veya diğer bir ifade ile "Kamu Kuruluş ve Kurumları", kanun koyucunun, düzenleyici metinlerde sık sık kullandığı ve iki ayrı anlamı olan, iki ayrı sözcükten meydana gelen bir deyim olarak anlaşılmaktadır. Kamu Kurum ve Kuruluşları, anayasal ve yasal düzelemelerde her zaman bu şekilde ifade edilmemekte, bu deyim kapsadığı alanı belirtmek için bazen deyimini meydana getiren iki sözcükten sadece biri kullanılmakta "Tüm Kamu Kurumları" veya "Tüm Kamu Kuruluşları" gibi, bazen de aynı anlama geldiği zannedilen yeni kavramlar (Resmi Makamlar, Resmi Daireler, İdari Makamlar) eklenmekte, böylelikle hangi sözcüğün deyimini ne anlama geldiği, neyi kapsadığı, aşılması zorunlu fakat o derece de güç bir sorun haline gelmektedir.

"Kamu Kurum ve Kuruluşları" deyimini meydana getiren kavramlardan "Kamu Kurumları"; Belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli, tüzel kişiliğe sahip idari teşkilat birimi...<sup>164</sup> olarak tanımlanabilirse de "Kamu Kuruluşları" kavramını açıklayabilmek pek kolay değildir.

Türk İdare Huku Doktrini, "Kamu Kuruluşları" tipinde bir teşkilat birimine çoğunlukla yer vermeme eğiliminde olmakla beraber, bu tip teşkilat birimlerine yer veren müellifler de yok değildir<sup>165</sup>.

<sup>164</sup> BALTA.T.B.; İdare Hukuku, s.188.

<sup>165</sup> EROĞLU,H.; a.g.e.,s.168.

Doktrinde Prof.Vakur Versan, Kamu Kuruluşu tipinde bir teşkilat biriminin varlığını kabul ederek bununla; bir bölgede yaşayan kimselerin tümünü ilgilendiren kamu hizmetlerini gören tüzel kişileri kastederek, “örneğin bizde il, belediye, köy bu kapsama girmektedir” demektedir.

Kamu Kuruluşlarının, mahalli idare olarak nitelendirdiğimiz il, belediye, köy olduğu vurgulanmaktadır<sup>166</sup>, fakat daha sonra, kamu kuruluşlarının Devlet ve Komünler olduğu ve bunların kendiliklerinden doğmuş tarihi ve doğal birer müessese olduğu kabul edilerek, kamu kuruluşlarının devleti de içeren tüm dairelerini karşılar nitelikte bir kavram olduğu savunulmuştur<sup>167</sup>.

Yürürlükteki Anayasa ve diğer yasaları, deyimini, oldukça farklı anlamlar yükleyerek kullanmışlardır. Anayasanın 165nci maddesinde zikredilen “Kamu Kuruluşları” kavramı İktisadi Kamu Kurumlarını karşılar mahiyettedir. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 30ncu maddesinde Kamu Kurum ve Kuruluşları deyimine yer verilmiştir. Bu ifadeden sonra aynı maddede “Belediyeler ve İl Özel İdareleri dahil” denilmek suretiyle, Kamu Kurum ve Kuruluşları deyiminin bu idareleri kapsamadığı ve bu nedenle de ayrıca belirtmek zorunluluğu bulunduğu izlenimi verilmektedir.

Kanun koyucunun tüm yasal düzenlemelerde sık sık kullandığı bu deyimnin anlam ve kapsamını ortaya koyan bir tanım vermekten kaçınmış oluşu, konunun aydınlatılmasını güçleştirmektedir. Bu arada 13.12.1983 tarih ve 189 numaralı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2nci maddesinde bu deyim için getirdiği tanım, kanun koyucunun konuya yaklaşımını ifade eden ilk düzenleme olduğu için aydınlatıcı bir ipucu olarak kabul edilmektedir<sup>168</sup>.

<sup>166</sup> VERSAN,V.; Kamu Yönetimi (Siyasal ve İdari Teşkilat), 7.Baskı,İstanbul 1978,s.90.

<sup>167</sup> VERSAN,V.; a.g.e.,s.102.

<sup>168</sup> Bkz.; 13.12.1983 tarih ve 189 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

189 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2nci maddesinin a fıkrası, Kamu Kurum ve Kuruluşlarını şu şekilde tanımlamaktadır; Kamu Kurum ve Kuruluşları, hukuki statüleri ne olursa olsun, bur kamu görevi veya belirli kamu hizmetlerini yapmak üzere kurulan devlet kuruluşlarıdır.

2443 sayılı kanunun uygulaması bakımından kanun koyucunun Kamu Kurum ve Kuruluşları deyimine yeni bir anlam getirdiği kabul edilebilir. Anılan kanunun düzenlemesine göre; İktisadi Kamu Kurumları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Kamu Kurum ve Kuruluşları kapsamında yer almayan ve bu nedenle de ayrıca belirlenmesi gereği duyulan kurumlardır. 2680 sayılı Yetki Kanunu ile İktisadi Kamu Kurumlarında düzenlemelere gidilmiş bu kanunun uygulanmasında İktisadi Kamu Kurum ve Kuruluşlarının anlam ve kapsamaları da yer almıştır.

Kanun koyucunun bu kadar farklı anlamlar yüklediği Kamu Kurum ve Kuruluşları deyiminin tüm yasal ve anayasal düzenlemelerde taşıdığı anlam ve kapsamı belirleyebilmek oldukça güç olmakla birlikte, konumuz bakımından sorunu aydınlatacak, 2443 sayılı kanunun uygulaması yönünden bir çözüm arayışı içinde, Kamu Kurum ve Kuruluşları şeklinde kullanılan deyim; İktisadi Kamu Kurumları ve Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları dışında hukuki statüleri ne olursa olsun, bir kamu görevi veya belirli bir kamu hizmeti yapmak üzere kurulan devlet kuruluşlarını karşıladığını söyleyebiliriz.

Bu şekilde belirlediğimiz teşkilat birimleri, bir yandan kendi içlerinde çalışma esaslarına hakim kamu yönetim biçimleri nedeniyle yoğun hiyerarşik denetimlerini sürdürürken, diğer yandan devletin veya bağlı bulundukları kamu idarelerinin denetimleri altında faaliyetlerini sürdürürler.

Kendi içlerindeki hiyerarşik denetimin yanı sıra denetleme kurulları ve denetleme ajanları (müfettişler) eliyle bu teşkilat üzerinde iç denetimde bulunurlar. Bağlı oldukları teşkilat adına denetleme yapacak bu denetim

birimlerinin yaptıkları denetim ve sonuçlarının, Devlet Denetleme Kurulu'nun yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemeden farklı olacağı şüphesizdir.

## **2. Sermayesinin Yarisından Fazlası Bir Kamu Kurumu Veya Kuruluşu Tarafından Karşılanan Her Türlü Kuruluşlar**

Kanun koyucunun burada bahsetmek istediği kuruluş İktisadi Kamu Kurumlarıdır.

19.10.1983 tarih ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkındaki Kanun, iktisadi kamu kuruluşlarının türlerini belirtmiş ve bunları tanımlamıştır. Kanunun verdiği tanımlar şunlardır:

*İktisadi Devlet Teşekkülü;* Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan kuruluşlar kamu iktisadi teşekkülleridir.

*Kamu İktisadi Kuruluşu;* Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mallar ve hizmetleri üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan, kamu hizmet niteliği ağır basan kuruluşlar kamu iktisadi teşebbüsleridir<sup>169</sup>.

*Müessese;* Sermayenin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

*Bağlı Ortaklık;* Sermayenin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

<sup>169</sup> KEPENEK,Y.; 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990,s.110.

*İştirak*; İktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya ona bağlı ortaklıkların, sermayelerinin en az yüzde yirmialtısına, en çok yüzde ellisine sahip bulundukları anonim şirketlerdeki hisselerdir.

*İşletme*; Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üretim birimleridir<sup>170</sup>.

Bu tanımlardan da görüleceği gibi, bu teşkilat birimlerinden bazıları "Sermayesinin yarısından fazlası bir kamu kurum veya kuruluşları tarafından karşılanan her türlü kuruluş" ölçütüne girmemektedir. Bu nedenle sayılan teşekküllerin tümü üzerinde Devlet Denetleme Kurulu'nun yetkilerini kullanabileceğini kabul etmek zordur.

Özel hukuk rejimine tabi, iktisadi konularda ihtisaslaşmış teşkilat birimleri görünümündeki bu teşkilatlar kendi içlerindeki denetim, araştırma ve inceleme organları dışında başbakanlığa bağlı, tüm teşekkül, müessese, bağlı ortaklıkların hesap ve işlemleri üzerinde denetleme yetkisine sahip Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içerisindedirler. Başbakanlığa bağlı olup; Başbakanın istemi üzerine incelemede bulunmak, görev alanı içindeki kurumları; iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönlerden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurma yetkisine sahip bulunan Yüksek Denetleme Kurulu, görüldüğü gibi Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı içindeki alan üzerinde görevli diğer bir denetim kuruluşudur.

Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı olup, görev alanı ve kullandığı yetkiler bakımından Devlet Denetleme Kurulu'ndan ayrılmaktadır. Ayrılığı sağlayan bir diğer neden ise, Devlet Denetleme Kurulu'nun Cumhurbaşkanı'na bağlı olması, onun adına denetim yetkisini kullanmasında görülmektedir. Bunun yanında bazı kurumlar her ikisinin de denetim alanı içine girdiğinden, bu yönde bir benzerlik vardır. Fakat şurası unutulmamalıdır ki, her

---

<sup>170</sup> KEPENEK, Y.; a.g.e., s.114.

iki kuruluşun denetim tekniğı birbirinden farklıdır. Örneğın; Yüksek Denetleme Kurulu denetim alanındaki kuruluşları teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundururken, Devlet Denetleme Kurulu aynı kuruluşlar üzerinde yeri geldikçe araştırma, inceleme ve denetim görev ve yetkisini kullanacaktır. Yine Yüksek Denetleme Kurulu bu teşkilatlar ve birimler üzerinde yıllık düzenli bir denetim faaliyetini yerine getirmekte ve denetim neticesi hazırlanan raporlar siyasi bir kişilikte olan Başbakan'a sunulmaktadır. Kurulun inceleme ve denetleme görev ve yetkisi mevcutsa da, araştırma yetkisi mevcut bulunmamaktadır. Ayrıca 2929 sayılı kanunun 40ncı maddesi ilgili Bakanlığın denetim ve gözetim yetkisinin bu teşkilatlar üzerinde var olduğunu da vurgulamaktadır. Devlet Denetleme Kurulu'nda ise hazırlanan raporlar tarafsız konumda olan Cumhurbaşkanı'na sunulmakta, o da gereğini yapmak üzere Başbakanlığa göndermektedir.

Gerek Devlet Planlama Kurulu, gerekse de Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetim alanına giren kuruluşlar üzerinde ilgili bakanlık gerekli hallerde bu kuruluşların hesaplarını ve işlemlerini teftişe, tahkike tabi tutmaya ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tespit ettirmeye ayrıca yetkili kılınmışlardır. Bu yetki kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılmalıdır.

Bütün bu denetimler yanında ayrıca T.B.M.M. KİT Komisyonu, kamu iktisadi kuruluşlarını, "genel iktisat politikası, işletmecilik faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programına uygunluğu" yönlerinden denetliyor. Komisyon kararlarını siyasi parti grupları, hükümet ya da en az 20 milletvekili itiraz etmezse komisyon raporları kesinleşiyor. İtiraz edilirse konu T.B.M.M.'ne getirilmek suretiyle, bu denetim

sürecinde aklanmayan KİT yöneticileri hakkında genel hükümlere göre işlem yapılıyor<sup>171</sup>.

Yukarıda görüldüğü gibi bu teşkilatlar üzerinde birbirinden farklı hukuki yapıları ile denetim yetkisine sahip kuruluşlar bulunmaktadır. Başbakanlığa Bağlı Yüksek Denetleme Kurulu, T.B.M.M.KİT Komisyonu, KİT ile ilgili bakanlık gibi denetim müesseseleri, ilgili kuruluşların hesapları ve işlemleri üzerinde denetim yetkisini kullanarak ekonomik, mali, idari, hukuki ve teknik durumlarını tespit etmeye yetkili kılınmışlardır. Denetim konularında bu kadar çok ve farklı müessesenin olumlu ve başarılı bir şekilde denetim yürütememesi dolayısıyla, bu kuruluşlar üzerinde denetim yapmak üzere Devlet Denetleme Kurulu görevli kılınmıştır.

Kamu iktisadi teşekküllerinin gerek T.B.M.M., gerek Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, gerekse de ilgili bakanlık tarafından yapılan denetimlerinin hepsinde siyasi yön ağır basmakta, denetim için gerekli olan objektiflik unsuru ortadan kalkmaktadır. Bazı durumlarda yukarıdaki makamın istediği doğrultuda bir denetim neticesi ortaya çıkmakta, yapılan denetim gerçek durumu yansıtmaktan uzak bulunabilmektedir. İşte bu olumsuz durumu önlemek amacıyla kanun koyucu bu kuruluşları tarafsız konumda olan Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içerisine almak suretiyle, ayrıca ve objektif olarak denetimlerinin yapılmasını arzu etmiş olduğu söylenebilmektedir.

Sanırım bu denetim müesseseleri bu kuruluşlar üzerinde etkili bir denetim uygulamış olsalardı, kanun koyucu bu kuruluşları ayrıca Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içerisine dahil edilmesini arzu etmezdi.

Bu gerekçeyi şu somut durum da teyit eder. Yüksek Denetleme Kurulu'nun Başbakanlığa bağlı olması, Meclis'te hükümet desteğine sahip bir

<sup>171</sup> KEPENEK, Y.; a.g.e., s.139.

siyasal çoğunluğun bulunması, iki denetim şeklinin siyasi yönden taraflı yapılmasına sebep olarak denetimi etkinsizleştirebilir.

Bu ve benzeri sakıncaların yanısıra; bu kuruluşların sermayelerinin devlet tarafından konulması, özellikle bu kuruluşları esnek ve verimli bir işletmecilik anlayışına kavuşturma isteği, verimli çalışmadıkları, bazılarının zarar ettikleri, iyi yönetilmedikleri, hantal kuruluşlar oldukları ve devlete kambur teşkil ettikleri gibi nedenlerden dolayı, bu kuruluşların işlem ve faaliyetleri Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içerisine alınmış, böylelikle tarafsız, yönetimin başı ve şefi durumunda bulunan Cumhurbaşkanı tarafından gözetim, inceleme ve denetim istemiyle etkin bir denetim yapısına kavuşturulmak istenmiştir.

### **3. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları**

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, meslek mensuplarının oluşturdukları, tüzel kişilikleri olan, bir kısım kamu görevlerini yerine getiren, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan bazı yetkilere sahip olan kişi topluluklarıdır. Yapısı ve görevleri yönünden diğer kamu kurumlarından ayrılır<sup>172</sup>.

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları'na, 1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da bünyesinde yer vermiştir. 1982 Anayasası bu kuruluşları 135nci maddesinde ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Anılan maddeye göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının amacı; "Belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyeti kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbiri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni

<sup>172</sup> KAYA,A.; Kamu Yönetimine Giriş, Özak Matbaası, Kayseri 1986,s.42.

hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak" şeklinde belirlenmiştir.

Ayrıca 135nci maddenin bir diğer fıkrasında "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, kanunda gösterildiği şekilde Devletin İdari ve Mali denetimine tabiidir." denilmek suretiyle, Devletin bu teşkilat birimleri üzerinde var olan denetim yetkisi vurgulanmakta ve ayrıca bunun esaslarının, bu teşkilatların kuruluş kanunlarında yer alacağını belirtmektedir. Böylece Anayasanın 135nci maddesi gereği bir yandan merkezi idarenin sürekli ve yoğun denetim ve gözetimi altında bulunan bu teşekküller diğer taraftan Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi kılınmıştır.

Daha önce de söylediğimiz gibi, kanun koyucunun bu kuruluşları denetim alanı içerisine almak istemesinin nedeni mali ve idari denetimin tam anlamıyla işleyememiş olması, bu denetim üzerine yapılan siyasi baskılardan endişe duyulmuş olması, nihayet tarafsız ve devletin başı sıfatına haiz bir makam tarafından daha objektif bir şekilde denetimin sağlanması olarak açıklanabilir.

Zira bu kuruluşların yapmış olduğu hizmetler kamu hizmetleri olarak değerlendirilmektedir. Yapıları itibariyle diğer kamu kurumlarından ayrılmış olsalar bile, yapmış oldukları hizmet kamu hizmetidir. Yine Anayasamızın 135nci maddesinde ifade edilen "Meslek mensuplarının birbiri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak" amacına bakıldığı zaman, bunun sağlanması çok önemlidir. Bu kuruluşlar amaçları dışına çıktıkları zaman her kamu hizmeti anlayışından uzaklaşmaktalar, hem de vatandaşla aralarındaki güven sarsılmış olmakta ve kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirememektedirler. Bu olumsuzluktan da yönetimin yapısı etkilenmekte, olumsuzluk idareye yansımaktadır. Bundan dolayı bu kuruluşların Cumhurbaşkanı'na bağlı olan

Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla denetlenmesi yerinde bir uygulama olarak görülmelidir.

#### **4. Her Düzeyde İşçi ve İşveren Meslek Teşekkülleri**

İdarenin dışında yer alan işçilerin ve işverenlerin müştereken iktisadi ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla teşkilatlanan işçi ve işveren meslek teşekkülleri, son düzenlemeler ile yoğun denetim altına alınarak âdeta bir kamu teşkilatı görünümü verilmek istenen bir örgüt konumuna getirilmiştir.

Sendikalar önemli bir baskı grubu olma, siyasi ve sosyal kararların şekillenmesinde kamuoyunu etkileme suretiyle belirleyici olabilme özelliği bulunan kuruluşlardır. Bu yönüyle sendikalar çoğulcu demokrasilerde büyük yeri ve önemi bulunan teşkilatlardır<sup>173</sup>.

Ülkemizde 1961 Anayasası'nın sağladığı geniş hak ve hürriyetler sisteminin imkanlarından faydalanan sendikalar dünyadaki gelişmelerin paralelinde Türk sosyo-ekonomik ve siyasi hayatında ağırlıklarını altmışlı yılların ikinci yarısından itibaren artırmışlardır. Her hakta olduğu gibi, sendikal hak ve hürriyetlerin de kötüye kullanılması, söz konusu olabilmektedir. 1963-1980 yılları arasında Türk sendikacılığında bu tür hareketlere rastlanmıştır. Sendikal hayatta görülen suistimallerin ve kanuna aykırı davranışların sebepleri muhtelif olmakla birlikte, kamuoyunda "sendikaların yeterli bir şekilde denetlenmemesi ve sendika denetimiyle ilgili mevzuatın yetersizliği" esas sebep olarak kabul edilmişti. Ülkemizin oniki Eylül şartlarına itilmesinde sendikaların da müsebbip

<sup>173</sup> EKİN,N.; Endüstriyel İlişkiler, İstanbul 1970,s.101; KUTAL,M.; Sendika İçi Demokrasi ve Sendikaların Denetimi, İkt.ve Maliye Dergisi,C.28,S.8,s.353-360.

kabul edilmesi; mevcut sendika mevzuatının halihazırdaki durumunun temel saikini oluşturur<sup>174</sup>.

Sendikaların devletçe denetimini sağlayan mevzuatın işletilememiş olması, sendika içi demokraside görülen tıkanmalar, 1963-1980 yılları arasında sendikal hayatımızın en fazla tenkit edilen yönleri arasındaydı<sup>175</sup>

Federasyon, konfederasyon, sendika ve bunların alt ve yan teşekkülleri üzerinde daha önceki mevzuat ve uygulamada yer alan idari, mali, adli denetimden farklı olan 2443 sayılı kanunun öngördüğü denetim, sendikalara devlet organları yanında yer verme eğiliminin doğal bir sonucudur<sup>176</sup>.

Sendikaların denetimi konusunda boşlukların doldurulması kamuoyunda hakim bir kanaat haline gelmişti. Yeni sendika mevzuatında bu konuda önemli değişiklikler yapılmıştır. 1982 Anayasası sendika denetimindeki esas maksadın "sendikaların faaliyetlerinin sınırlanması değil, kaynakların israfının önlenmesi ve özellikle amaç dışı alanlarda kullanılmasını engellemek, faaliyetlerinin, amaç sınırlarının dışına taşmamasını sağlamak" olduğunu vurgulamıştır<sup>177</sup>. Ancak mevzuatla ortaya çıkan denetim sistemi; siyasi iktidarların, denetimi sendikalar üzerinde bir baskı aracı yapmalarına imkan verecek nitelikte olmuştur. Bu sistemin "sendikaların zapturapt altına alınması anlayışı taşıdığı" sendikal çevrelerde hakim bir kanaat olarak görülmektedir<sup>178</sup>.

Devlet Denetleme Kurulu'nun sendikaların denetim sistemi ile olan ilişkisinin asıl kaynağı, Anayasanın 108nci maddesi hükmünün kapsamına sendikaların alınmış olmasındandır. Bu hükümle Devlet Denetleme Kurulu denetim kapsamına almış olduğu idari birimler yanında sendikalarda da her türlü inceleme, araştırma ve denetimi yapma yetkisine sahip kılınmıştır.

<sup>174</sup> ARICI,K.; Sendikaların Denetimi Bakımından Devlet Denetleme Kurulu, G.Ü.İ. ve İ.B.F.Dergisi, C.3,Ankara 1987,s.5.

<sup>175</sup> TUNÇOMAG,K.; İş Hukuku,C.II,2.Baskı,İstanbul 1985,s.178.

<sup>176</sup> IŞIKLI,A.; Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi ve Yeni Düzenlemeler, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Özel Sayı,S.70,Ankara 1983,s.34.

<sup>177</sup> Bu konuda bkz.; 1982 Anayasası,52nci madde gerekçesi.

<sup>178</sup> ARICI,K.; a.g.m.,s.103.

Bu düzenleme ile Devlet Denetleme Kurulu sendikaları dışardan denetleme yetkisine sahip yeni bir kurum haline gelmiştir. Böylece sendikalar üzerinde denetim yetkisine sahip bir kurum daha doğuyor, sendikalar üzerinde denetim yükü biraz daha artmış oluyordu.

Sendikalar Kanunu ile getirilen ve denetim konusunda sıkı ve ayrıntılı hükümler taşıyan düzenlemenin yanısıra, sendikaların devletçe denetlenmesine ilişkin tüzükle de kontrol altına alınmaya çalışılan bu örgütler, aynı zamanda Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetime tabi tutularak, son anayasal düzenlemelerde belirtilen ilkelere ve esaslara uygun faaliyet göstermelerinin sağlanması amaçlanmıştır<sup>179</sup>.

Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimi sadece işçi sendikaları veya bunlar tarafından kurulan kuruluşlar olmayıp, aynı zamanda işverenler tarafından kurulan, işverenlerin müşterek, iktisadi ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla faaliyet gösterecek olan işveren sendikaları veya bunların oluşturduğu üst teşekküller üzerinde de sürecektir.

Böylece idarenin dışında yer alan ve çalışma hayatıyla ilgili bulunan bu kuruluşların, Cumhurbaşkanı tarafından istendiğinde Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla denetlenmesi, idarenin çalışma hayatına müdahalesi yanında, Cumhurbaşkanı da Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla bu alana müdahalesi olarak kabul edilebilir. Ülkemizde devletin hala büyük işveren olma özelliğini sürdürdüğünü bilmekteyiz. İdare içinde yer alan diğer kuruluşlar yanında, bu kuruluşların da kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanmaları devletin yararına olan bir durumdur. İyi işleyen denetim sistemi, kanunsuzluklar ve keyfiliklere engel olacağından, kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması sağlanmış olacaktır.

<sup>179</sup> Bkz.; İşçi ve İşveren Sendika ve Konfederasyonlarının Devletçe Denetlenmesi Esaslarına İlişkin Tüzük (2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 47nci maddesine göre Bakanlar Kurulu'nca 8.3.1984 tarihinde kararlaştırılmıştır) (RG.Mayıs 1984-18393).

Devlet Denetleme Kurulu'nun her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekkülleri üzerindeki denetiminin temel özelliği, muhtevasının çok geniş olmasındandır. Devlet Denetleme Kurulu bu kuruluşlar üzerinde; her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapabilecektir. Oysa aynı kuruluşlar üzerinde var olan denetim makamları ancak denetim yapabilecekler, bu kuruluşlar üzerinde araştırma yetkileri olmayacaktır. Ayrıca Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim sonuçlarını, bir raporla Cumhurbaşkanı aracılığıyla Başbakanlığa iletmesi halinde Başbakanlık idari denetimi harekete geçirebilecektir.

Bunun yanında Devlet Denetleme Kurulu faaliyetlerinin yayınlar (yıllık rapor yayını) vasıtasıyla kamuoyuna duyurulması, sendika yöneticilerinin de, Devlet Denetleme Kurulu yetkililerinin isteyebileceği; her türlü bilgi, belge ve dökümanları vermek mecburiyetinde bulunmaları, kurul denetiminin önemli özelliklerini oluşturmaktadır.

### **5. Kamuya Yararlı Dernekler**

Kazanç paylaşmak dışında, kanunla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek kişinin bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleş. tirmek suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliklere dernek denilmektedir<sup>180</sup>. Dernekler belirli amacı gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş olan kişi toplulukları olarak tanımlanmaktadır. Derneklerin statüleri yeni anayasal dönemde yeniden düzenlemeye tabi tutulmuş ve 6 Ekim 1983 tarihinde kabul edilen 2098 sayılı Dernekler Kanunu, 1982 Anayasası'nda yer alan derneklerle ilgili ilkeleri aynen benimsemiştir (D.K.md.5).

<sup>180</sup> Bkz.; 2098 Sayılı Dernekler Kanunu, RG.7.10.1983-18184.

Denetim konusunda önceki düzenlemelere nazaran çok sıkı kayıtları getiren 2098 sayılı kanun, bir derneğin kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için; amacının ve amacı gerçekleştirmek için giriştiği faaliyetlerin, ülke çapında yararlı sonuçlar verecek nitelik ve ölçüde olması yanında, ilgili bakanlığın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi, Danıştay İdari İşler Kurulu'nun kararına, Bakanlar Kurulu'nun onayına bağlı olduğu vurgulanmıştır (D.K.md.59).

Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaç ve amacı gerçekleştirmek üzere sürdürdükleri belirtilen çalışma konuları doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerini; işlemlerini, defterlerini ve hesaplarını mevzuata ve tüzüklere uygun olarak yürütüp yürütmediklerini denetlemek üzere İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Dernekler Özel Denetleme Grubu tarafından, Bakanlık Teftiş Kurulu tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu tarafından, Bakanlık ve Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında görevli diğer memurlar aracılığıyla, Kolluk Kuvvetleri tarafından, büyük mülki amirler tarafından bizzat veya görevlendireceği memurlar eliyle denetlenebileceklerdir (D.K.md.48).

Son düzenlemeler dernekler için, özellikle kamuya yararlı dernekler için, ayrıntılı denetim hükümleri getirmiştir. Bu özellikleri yanı sıra, bu tür dernekler gerek iç düzen işlemleri gerekse üçüncü şahıslara karşı işlemlerinde, özel hukuk kurallarına bağlıdır ve özel hukuk tüzel kişisidirler.

Ayrıca kamu yararına çalışan derneklerin hesapları ve hesaplarla ilgili belge ve defterleri, gerekli görülen hallerde Maliye Bakanlığı'nca da denetlenir.

2443 sayılı kanunla kurulan Devlet Denetleme Kurulu, araştırma, inceleme ve denetim yoluyla bu dernekler üzerinde denetim yetkisini Cumhurbaşkanı'nın istemesi halinde kullanacaktır. Derneklerin Devlet

Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içine alınmasının amacı, 12 Eylül 1980 öncesi anarşinin yayılıp gelişmesinde o dönemde kurulu bulunan derneklerin amacı dışına çıkmalarının sebep olduğu konusunda yönetimde yer alan yaygın kanaattir<sup>181</sup>.

Dernekler konusunda getirilen sıkı kayıtları, bu düşüncenin bir neticesi olarak ilk defa 1982 Anayasası'ndaki derneklerle ilgili hükümlerde, ardından bu doğrultuda hazırlanan 2098 sayılı Dernekler Yasası'nda görmek mümkündür. Her iki metinde de dernekler çok sıkı bir şekilde denetim altına alınmak istenmiş ve öngörülen amaç dışına çıkmaları önlenmek istenmiştir. Böylelikle dernekler de diğer kuruluşlar gibi zapturapt altına alınmaya çalışılmıştır.

Özellikle kamuya yararlı derneklerin kamu hizmeti sunmaları göz önünde tutulursa, bu yaklaşımın gerekliliği kabul edilebilir.

Yeni anayasanın vatandaşlarca meydana getirilecek bütün teşekküller için kabul ettiği ilke, dönemin devlet başkanı tarafından şöylece açıklanıyordu; "İster parti, ister dernek, ister okul, ister meslek teşekkülü olsun, her teşekkül kendi maksat ve gayesine uygun ve bhusus görev alanı içinde kalacaktır. Yani parti partiliğini, dernek dernekliliğini, vakıf vakıflılığını, sendika sendikalliliğini bilecektir."<sup>182</sup>

Devlet Başkanı'nın bu düşünceleri anayasanın muhtelif hükümlerine de yansyarak, pozitif düzenlemeler halini almıştır. Nitekim bu tip düzenlemelere örnek olarak şu hükümler gösterilebilir: "Dernekler siyasi amaç güdemezler, siyasi faaliyette bulunamazlar, siyasi partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar, sendikalarla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla ve vakıflarla bu amaçla ortak hareket edemezler".

<sup>181</sup> Devlet Başkanı ve Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Tanıtma Programı Gereğince Yaptığı Konuşmalar (24 Ekim-5 Kasım 1982), Ankara 1982, T.B.M.M.Basimevi,s.12-46.

<sup>182</sup> KUZU,B.; 1982 Anayasası'nın Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990,s.38.

Devlet Denetleme Kurulu'nun dernekler üzerinde denetimi, daha ziyade derneklerin anayasada yer alan bu ilkeler doğrultusunda faaliyette bulunmamaları halinde, devletin sıkıntıya düşeceği endişesiyle ve 12 Eylül 1980 öncesi döneminin olumsuzluklarının yaşanacağı endişesiyle öngörülmüş olabilir. Zira devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasından ve anayasanın uygulanmasından sorumlu bir Cumhurbaşkanı'nın, bu uyumu sağlamak ve anayasanın uygulanmasını gözetmek için bilgilendirilmesi, bunun da organik bakımdan kendisine bağlı Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile yapılması normal bir eğilim olarak görülmelidir.

İşte bu anlayıştan dolayıdır ki, yeni anayasa halihazır denetimi yeterli görmeyerek, 2443 sayılı yasa ile birlikte Devlet Denetleme Kurulu'nun dernekleri denetleyebileceği hükmünü getirmiştir.

Yalnız burada şu hususu belirtmek gerekir ki, Devlet Denetleme Kurulu'nun hukuki yapısını düzenleyen 2443 sayılı Kuruluş Kanunu'nda, Devlet Denetleme Kurulu'nun görevleri başlığını taşıyan maddesinde, kurulun denetim alanının Kamuya Yararlı Dernekleri içine alacağı ifade edilmektedir. Böylelikle kamuya yararlı dernekler dışında kalan derneklerin kurulun denetim alanı dışında kalması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Böylece bu derneklerin Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenemeyeceği neticesi ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı istese de bu tür dernekler üzerinde araştırma, inceleme ve denetim yetkisini Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla kullanamıyacaktır. Bu alandaki denetim, derneklerin tabi olduğu yukarıda bahsettiğimiz diğer denetim yollarıyla yapılacak ve yerine getirilecektir.

Derneklerin böylelikle ayrılarak, sadece kamuya yararlı derneklerin denetim alanı içerisine alınması, belki isabetli olmuştur ama, diğerlerinin bu denetimden uzak oluşu eksiklik olarak kabul edilebilir.

## 6. Vakıflar

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu'nun hukuki yapısını düzenleyen yasada yer almayan ve daha sonra 1982 Anayasası'nın 108nci maddesinde denetim alanı içerisine alınan tek kuruluş Vakıflar olmuştur.

İnsan doğasında var olan yardımlaşma duygusu ve düşüncesi insanlığın tarihi ile yaşıttır. Her toplum, yardımlaşma hususunda kendi yaşadığı zamanın sosyal yapısına göre bazı faaliyetlerde bulunmuşlar ve bazı teşkilatlar kurmuşlardır. Yardımlaşmanın teşkilatlandırılmış en ideal şekli ise vakıf olarak görülmektedir.

Arapça bir kelime olan vakıf, sözlükte yer aldığı şekliyle; durma, durdurma, hareketten alıkoyma, hapsetme, dinlendirme manalarına gelmektedir. Bu kelimenin çoğulu ise efkaf'tır<sup>183</sup>.

Terim olarak; bir malı veya mülkü satılmamak koşuluyla ve bazı özel şartlar çerçevesinde bir hayır işine tahsis etmek olan vakıf, bugünkü anlamda şöyle tanımlanmaktadır;

Kişinin taşınır veya taşınmaz mallarını hiç bir dış tesir altında kalmaksızın, sırf kendi rızası ile şahsi mülkiyetinden çıkarıp hayır ve hasenat gayesiyle yine kendisi tarafından belirlenen şart ve hizmetlerin yerine getirilmesi için ebedi olarak tahsis etmesidir<sup>184</sup>.

Bu durumda vakıf kuran kişiye "vakfeden", vakfın hangi şartlara göre yürütüleceğini belirten yazılı belgelere de "vakfiye" denilmektedir.

Vakıflarla ilgili olarak ilk defa artan vakıf hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere Hicri 1241, Miladi 1826 tarihinde "Evkaf-ı Hümayun Nezareti" resmen kurulmuştur.

<sup>183</sup> ATEŞ,İ.; Son On Yılda Vakıflar, Bora Reklamcılık, Ankara 1990,s.5.

<sup>184</sup> ATEŞ,İ.; a.g.e.,s.5.

Cumhuriyet'in kurulmasından ve Medeni Kanun'un kabulünden sonra vakıflar bir müddet daha eski esaslara göre idare edilmiştir. Vakıflar idaresinde asıl değişiklik 5 Haziran 1935 tarihinde yürürlüğe giren 2762 sayılı Vakıflar Kanunu ile yapılmıştır. Daha sonra ise, 27.6.1956 tarih 6760 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün teşkilatı ve görevleri hakkındaki kanun çıkarılmıştır. Böylece bir kamu hizmeti kuruluşu olan vakıflar, devlet ya da yönetim örgütü içerisinde yer almış bulunmaktadır. Vakıflar bu nitelikleriyle Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat öncesi kurumlarının günümüze kalanlarından biri olmuştur.

Devletin vakıflarla ilgisi giderek artmış ve sonunda devletle ilişkilere göre çeşitli vakıf türleri ortaya çıkmıştır. 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 1nci maddesinde vakıflar üç grupta toplanmıştır.

Bunlardan birincisi, ayrı bir hukuksal varlığı bulunmakla birlikte doğrudan doğruya devlet tarafından denetlenen "mazbut vakıflar" dır. Bu vakıfların yönetimi devlet memurları ya da 1826 tarihinden başlayarak Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından denetlenmektedir.

İkinci gruptaki vakıflar ise; Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün bir kamu denetleyicisi olarak değil, doğrudan doğruya vakıf organı olarak yönetimine katıldığı "mülhak vakıf" lardır.

Son grupta yer alan vakıflar da devletin yönetimine katılmadığı, mütevelliler tarafından yönetilen, "müstesna vakıf" lardır. Devletin bunlar üzerindeki denetimi genel hükümler çerçevesinde ilgili görevliler tarafından yapılır<sup>185</sup>.

Bugün Vakıflar Genel Müdürlüğü Başbakanlığa bağlı olup, Başbakan adına bir devlet bakanı tarafından yönetilmekte olup, tüzel kişiliğe sahip katma bütçeli bir devlet kuruluşudur. Genel müdür marifetiyle idare edilmektedir.

<sup>185</sup> SENCER,M.; Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul 1986,s.56.

Ülkemizin imar, kültür, sosyal yardım, güzellik ve temizlik, ilim işleri ve ihtiyaçları gibi faaliyetleri yerine getirecek ve bunlara ait eserleri meydana getirecek kuruluşlar vakıflar olarak teşkilatlanmışlardır<sup>186</sup>. Bu ve benzeri amaçlar için kurulan vakıflar, Türk yönetim teşkilatının karakteristik bir kamu yönetimine tabi kurumudur. Başka ülkelerde vakıflar, o ülkenin özel hukukunu ilgilendirir veya nihayet genel çıkarlara hizmet eden bir müessese sayılabilir. Halbuki ülkemizde vakıflar bir kamu kurumu mahiyetini almış ve devlet teşkilatı içine girmiştir.

Yukarıda zikredilen amaçları gerçekleştirmek için kurulan vakıflar görevlerini Başbakan adına bir devlet bakanı ve onun atayacağı bir genel müdür aracılığıyla yürütmektedir. Genel Müdürlüğün iki organı mevcut bulunmaktadır. Bunlar; İdare Meclisi ve Genel Müdür'dür. Bu organlar da doğrudan doğruya hükümet tarafından ihdas edilir.

2762 sayılı kanun idare meclisini bir denetim yani kontrol organı saymış ve genel müdürlüğün idare meclisinin kontrolü altında olduğunu belirtmiştir.

Vakıflar Genel Müdürlüğü özerk bir idari teşkilat, bir kamu kurumu olmak sıfatıyla icrai kararlar verebilmektedir. İdari mahiyette olan bu kararlara karşı yargısal başvurma yeri idari yargıdır. Ancak bu idarenin, kiraya verilen türünden olan ve mülkiyet hükümlerine tabi bulunan mallarını ve paralarını idare ederken özel hukuk hükümlerine ve adli yargının denetimine tabi olması doğaldır. Kanun koyucu bu bakımdan da Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün iki yönü olduğunu kabul etmiş bulunmaktadır. Genel Müdürlük vakıf malları, hayratı idare ederken, mütevelliler üzerindeki yetkilerini kullanırken, kamu hukuku usûllerine ve denetimine tabidir<sup>187</sup>.

Ayrıca 11 Ocak 1954 tarihli ve 6219 sayılı kanun, Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne özel hukuk hükümlerine tabi olmak üzere bir banka kurmak

<sup>186</sup> GİRİTLİ, İ.; Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, Filiz Kitabevi, İstanbul 1983, s.191.

<sup>187</sup> GİRİTLİ, İ.; a.g.e., s.192.

amacıyla verdiği yetkiye istinaden, Vakıflar Genel M¼d¼rl¼đ¼'n¼n veznedarlığı ile kendisine verilecek diğer g¼revleri y¼r¼tmek ¼zere Vakıflar Bankası'nın kurulmasını sağlamıştır.

Başlangıçta 2443 sayılı kanunla Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içinde sayılmayan vakıflar, daha sonra 1982 Anayasası'nın 108nci maddesi ile Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içerisine alınmıştır. G¼çl¼ y¼r¼tme prensibi doğrultusunda hazırlanan 1982 Anayasası, yasada yer almayan bu kuruluşu denetim alanı kapsamına almakla, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanını genişletmiş oldu.

Devlet Denetleme Kurulu 2443 sayılı yasada sınırlı ve sayılı bir biçimde sayılmış bulunan yukarıda da tek tek ele alınarak incelenmiş bulunan bu teşkilat ve kesimler ¼zerinde araştırma, inceleme ve denetim yetkisini kullanacak, bu amaçla hazırladığı raporları Cumhurbaşkanı'na sunacaktır.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **DEVLET DENETLEME KURULU'NUN İŞLEYİŞİ**

#### **I. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN OLUŞUMU**

##### **1. GENEL OLARAK**

Devlet Denetleme Kurulu Teşkilatı, "Kurul" ve "Sekreterlik"ten oluşur. Kurul dokuz üyeden meydana gelmektedir. 2443 sayılı kanunun 3ncü maddesi, kurula seçilecek üyelerin taşımaları gerekli özellikleri saymış bulunmaktadır. Yalnız bu kanunun 3ncü maddesi 6 Nisan 1990 tarih 20484 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan kanun hükmünde kararname ile değiştirilmiştir. Buna göre, Devlet Denetleme Kurulu'na üye olabilmek için; değişiklikten önce, yüksek öğrenim görmüş olmak, en az devlet hizmetinde yirmi yıl başarıyla çalışmış olmak gerekirken, bu değişiklikle kurula üye

olabilmek için; yüksek öğrenimi bitirdikten sonra en az oniki yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanı'nca atanır hükmü getirilmiştir<sup>188</sup>. Kurula seçilen üyeler arasından Cumhurbaşkanı tarafından iki yıl süreyle görev yapmak üzere bir başkan seçilir. Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilir, bu üyeler yetmiş yaşına kadar görev yapabilirler<sup>189</sup>.

Bunun yanı sıra Devlet Denetleme Kurulu gerekli gördüğü hallerde ve sürelerde sözleşmeli olarak uzman personel çalıştırabilir, kamu kurumlarından personel yardımı isteyebilir. Devlet Denetleme Kurulu yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemeler sırasında gerek göreceği müfettiş araştırmacı ve diğer uzman personeli kurul başkanı aracılığı ile Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği'ne bildirir. Genel Sekreterliğin istemi üzerine kamu kurumları, kurulun ihtiyacı için gerekli personeli kurul başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve faaliyetlerine gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdür.

Sözleşmeli personelin nitelikleri ve çalışma koşulları standart sözleşmelerde gösterilir. Standart sözleşmelere ilişkin esaslar, kurulun önerisi üzerine genel sekreterlikçe belirlenir.

Kurul emrine geçici olarak görevlendirilen müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personelin kendi kurumlarındaki aylık, yan ödeme ve diğer sosyal hakları kurumlarınca ödenmeye devam edilir.

<sup>188</sup> Bkz.; RG.6 Nisan 1990-20484.

<sup>189</sup> 2443 sayılı kanunun geçici madde 1'e göre; Cumhurbaşkanı tarafından ilk defa atanan 9 üyeden ad çekmek suretiyle belirlenen 3 üyenin görev süresi 2nci yılda, ad çekmek suretiyle belirlenecek diğer 3 üyenin görev süresi 4ncü yılda ve geri kalan 3 üyenin görev süresi ise 6ncı yılda sona erer. Daha sonra Milli Güvenlik Konseyi'nin 75 sayılı kararı konuya ilişkin yeni bir düzenleme getirmiştir. Bu karara göre Devlet Denetleme Kurulu üyelerine yapılan atamaların değişik tarihlerde gerçekleşmesi nedeniyle denetimin uyumlu, verimli ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak ve bundan sonra kurul bünyesinde yapılacak üçte bir oranındaki üye yenilemelerini de belirli tarihte birleştirmek üzere, kararın yürürlüğe girdiği tarihte Devlet Denetleme Kurulu üyeleri ve başkanı 30 Temmuz 1984 tarihine kadar yeni bir atama ve ad çekme yolu ile yenilemeye gerek kalmadan görevlerine devam etmeleri; 30 Temmuz 1984 tarihinde yapılacak ad çekme ile belirlenecek üç üyenin görev süresi 30 Temmuz 1986 tarihinde yapılacak ad çekme ile kalan üç üyenin ise 30 Temmuz 1988 tarihine kadar göreve devam etmeleri öngörülmüştür. Bkz.; RG. 29.3.1983-18002.

Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin ücretleri, devlet memurları kanununa göre en yüksek devlet memuruna yapılan ek gösterge dahil aylık ve diğer ödemeler toplamını geçmemek şartıyla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğince tespit edilir. Kurul üyelerinin kamu görevlisi olmaları halinde bunlar, kurumlarından bu süreler için maaşsız izinli sayılırlar.

Kurul başkanlığının ve kurul üyeliğinin boşalması halinde yeni seçilenler eskilerinin sürelerini tamamlarlar. Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilirler.

Kurulun idari hizmetleri kurul sekreterliğince yürütülür. Sekreterliği oluşturacak hizmet birimlerinin neler olacağı, çalışacak personel sayısı ve bunların görev, yetki ve sorumluluklarıyla çalışma düzeni, genel sekreterin de görüşü alınarak kurul başkanlığınca düzenlenecek yönergede belirlenir. Kurul sekreteri ve sekreterlik personeli genel sekreter tarafından atanır.

## **2. KURUL BAŞKANININ GÖREVLERİ**

Kurul başkanı aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir;

- a. Kurula başkanlık etmek ve kurulun diğer makam ve kurumlarla olan ilişkilerinde kurulu temsil etmek,
- b. Kurulun toplantı gündemini hazırlamak ve hazırlanan gündemi, kurul üyelerine yazılı olarak bildirmek,
- c. Devlet Denetleme Kurulu sekreterliği personeli ile görevlendirilecek sözleşmeli uzman personelin atanmasını Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği'ne önermek,
- d. Kurulun yaptığı inceleme, araştırma ve denetlemelerden sonra hazırladığı raporu Cumhurbaşkanı'nın onayına sunmak,

e. Kurulun bir yıllık çalışmalarını gösteren ve içeren "Devlet Denetleme Kurulu Yıllık Raporu"nu bunun yanısıra çalışma sonuçlarından kurulca uyulması uygun görülenlerini yayınlamak,

f. Resmi yazışma ve haberleşmeyi yürütmek,

g. Rapor formu ile kurul karar metinlerine ilişkin formları hazırlamak ve geliştirmek,

h. Sekreterliğin görevlerini ve çalışma düzenini gösterir yönergeyi hazırlamak ve uygulamasını gözetmek ve denetlemek

i. Kurulun çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürümesini sağlamak,

j. Kurul başkanlığı ile ilgili diğer işleri yapmak<sup>190</sup>.

### **3. KURUL ÜYELERİNİN GÖREVLERİ**

a. Kurulun görüşme ve toplantılarına katılmak,

b. Kurul tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmek,

c. Görevlendirildiği inceleme, araştırma ve denetlemelerde; beraberinde bulunan ya da hizmetlerinden yararlandığı sözleşmeli uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanların yapacağı işleri belirlemek, bunlar arasında koordinasyon sağlamak ve faaliyetlerini kontrol etmek,

d. Kurul çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürümesini sağlamak konusunda kurul başkanına yardımcı olmak<sup>191</sup>.

<sup>190</sup> Bkz.; Devlet Denetleme Kurulu'nun Teşkilat, Görev ve Çalışma Düzeni Hakkındaki Yönetmelik, RG. 5.11.1981-17505.

<sup>191</sup> SOYBAY,S.; Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi, İ.H.İ.D., Y.6, S.1-3, Aralık 1985, Ankara, s.217.

#### **4. SÖZLEŞMELİ, UZMAN PERSONEL İLE GEÇİCİ OLARAK GÖREVLENDİRİLECEK MÜFETTİŞ, ARAŞTIRMACI VE UZMANLARIN GÖREVİ**

a. Kendilerine verilecek inceleme, araştırma, denetleme konusunda gerekli bilgi ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve önerilerini içeren bir rapor hazırlamak,

b. İstendiğinde, inceledikleri konulara ilişkin raporların kurulda yapılacak görüşmelerinde görüşlerini bildirmek,

c. İstendiğinde uzmanlık alanlarına giren inceleme, araştırma ve denetlemelerin raportörlüğünü yapmak.

Kurul başkan ve üyeleri, kurulun faaliyet ve çalışmalarından dolayı Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar<sup>192</sup>.

## **II. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN ÇALIŞMA DÜZENİ**

Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'nın onayladığı 5 Kasım 1981 tarihli yönetmelikte belirlenen esaslar dahilinde kendisine verilen görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

Kurul; inceleme, araştırma ve denetimini bir ya da birden çok üyenin sorumluluğu altında yürütür. Gerçekten gereken hallerde ve konunun niteliğine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan yararlanır, inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurar.

Kurul üye sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşitliği halinde başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Çekimser oy kullanılmaz. Kurul başkanının herhangi bir sebeple

---

<sup>192</sup> SOYBAY,S.; a.g.m.,s.217.

bulunmaması halinde, en yaşlı üye kurul başkanlığı görevini yerine getirir ve başkanlığa vekalet eder<sup>193</sup>.

### **1. KURULUN HAREKETE GEÇMESİ**

İdarenin genel anlamda denetimi söz konusu olduğunda, denetim sistemini harekete geçiren üç sujenin var olduğu öne sürülmüştür<sup>194</sup>. Bunlar; idarenin kendisi, parlamenterler ve vatandaşlar veya bunlar adına hareket eden vekilleridir.

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli çalışmasının ve geliştirilmesinin sağlanması ile görevli olan Devlet Denetleme Kurulu'nun ise, bu sayılanlardan hiçbirisi, görevlerini yerine getirmesi için harekete geçiremez. Ayrıca bunlara ilave olarak kurulan kendiliğinden harekete geçme yetkisi de bulunmamaktadır.

Kurulun görevlerini yerine getirebilmesi, işleyebilmesi için öncelikle ve mutlaka, işlevsel ve örgütsel bakımdan bağlı olduğu Cumhurbaşkanı'nın isteği, talimatının olması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı'nın harekete geçirici istemi olmaksızın, kurulun kendiliğinden araştırma, inceleme ve denetleme işlevlerini yerine getirebilmesi mümkün gözükmemektedir.

Cumhurbaşkanı, kendisine yapılan başvuru üzerine veya kendisinin gözlemleri sonucu araştırma, inceleme ya da denetlemeyi gerektirecek bir olguyu tespit ederse ve bu olgu Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı içindeki bir teşkilatla ilgili olduğu takdirde; olayı ve söz konusu kurumu, makamı araştırma, inceleme ve denetleme işlevlerinden hangisinin uygulanması gerektiğini de belirterek bir yazıyla kurula bildirecek ve kurulu harekete geçirecektir.

<sup>193</sup> Bkz.; Devlet Denetleme Kurulu'nun Teşkilat ve Görev ve Çalışma Düzeni Hakkındaki Yönetmelik.

<sup>194</sup> CHAPMAN,B.; The Profession of Government,a.g.e.,s.182.

Cumhurbaşkanı'nın bu talebi kurulun o olay üzerine gidebilmesi için zorunlu bir ön şart olmakta, başka deyişle, raporunu hazırlama aşamasına kadar sürecek faaliyeti başlatan, tahrik eden, harekete geçiren bir uyarı olmaktadır.

## **2. KURUL TOPLANTILARI**

Kurul; kurul başkanının çağrısı üzerine veya kurulun alacağı karar ile belirlenen gün ve saatlerde üye sayısının çoğunluğu ile toplanır.

Kurulun yaptığı araştırma, inceleme ve denetim neticesi alacağı kararlar, üyelerin çoğunluğu ile alınır. Oyların eşitliği söz konusu olması halinde yukarıda da belirttiğimiz gibi başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Bu durumda başkanın oyu iki oy olarak telakki edilmektedir. Yine belirttiğimiz gibi, kurul toplantılarında çekimser oy kullanılamamaktadır.

Kurulda görüşmeler gizli yapılır. Görüşme esnasında; kurul başkanı, üyeler ve kurulca görüşlerini bildirmeleri yahut belli dosyaların raportörlüğünü yapmaları istenen sözleşmeli veya uzman personel ile geçici olarak görevlendirilen müfettiş, araştırmacı ve uzmanlar dışında kimse bulunamaz.

Devlet Denetleme Kurulu'nda yapılan görüşmeler evrak üzerinde yapıldığı için, yukarıda zikredilen kişiler dışında, kurul toplantısına bir başka görevlinin katılması söz konusu olamaz.

## **3. KURULUN ÇALIŞMA BİÇİMİ**

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçen kurul, kurul başkanı tarafından toplantıya çağrılarak, konunun niteliğine göre inceleme, araştırma ve denetleme çalışmalarından hangisine başvuracaksa onu karar bağlar. Bu

çalışmaya Cumhurbaşkanı'nın istemi rehber olacaktır. Zira bu konuda kurul başkanı yetkili gözükmemektedir. Cumhurbaşkanı hangi doğrultuda bir çalışma yapılmasını talep etmişse, kurul o yönde çalışma yapacaktır. Bu tanımdan kurulun çalışma biçimi üç başlık altında toplanabilir. Bunlar:

### ***A. İnceleme***

Faaliyetin türü bakımından inceleme, belirli bir konu ya da sorunun saptanması ve durumun belirlenmesi anlamını taşımaktadır.

Cumhurbaşkanı aydınlanma gereği duyduğu konu hakkında bilgi sahibi olma isteği ile kuruldaki bu konu, faaliyet veya işlemi incelemek suretiyle kendisine bilgi verilmesini talep etmektedir. Kurulun yapmış olduğu inceleme neticesi belirlenen durum veya saptanan konu bir rapor halinde Cumhurbaşkanı'na sunulmakta, Cumhurbaşkanı da kurulun bu çalışmasıyla bilgilendirilmiş olmaktadır.

### ***B. Araştırma***

Devlet Denetleme Kurulu'nun diğer bir çalışma biçimi de araştırma faaliyetidir. Araştırma: Kurulun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda teşkilat, personel, bütçeleme, yatırım programları, malzeme, bina, araç-gereç, mevzuat ve usüllerin; yerindelik, karlılık, verimlilik, etkinler ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının aranması ve önerilmesi olarak ifade edilmektedir.

Görüldüğü gibi Devlet Denetleme Kurulu, sorunun ya da durumun varlığını saptama, belirleme ile yetinmemekte, belirlenen birtakım ölçülere uygun olup olmadığını araştırmakta, daha sonra değerlendirmelere gitmekte

özüm yolları önermektedir. Anlaşılacağı gibi araştırma çalışması için inceleme bir önşarttır. İnceleme ile ortaya çıkan durum karşısında kurul birtakım önerilerde bulunma ve değerdendirmelere gitme ile araştırma çalışması tamamlanmaktadır<sup>195</sup>.

### ***C. Denetleme***

Devlet Denetleme Kurulu'nun son çalışma biçimi denetleme faaliyeti olmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu denetim faaliyeti ile kanunların yükümlölükler yüklediğı kamu görevlilerinin ve kuruluşlarının, bu görevlerini mevzuata uygun biçimde yerine getirip, getirmediğlerinin ve hizmetlerinin amaç, plan, bütçe, personel, örgütleme, kadro, araç-gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütölüp yürütölmediğinin ve idari veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının tespitini yaparak durumu bir raporla Cumhurbaşkanı'na arz etmektedir.

Görölceğı gibi Devlet Denetleme Kurulu tarafından yürütölün denetlemelerde, denetim alanı içindeki kurum, makam yada görevlilerin eylem ve işlemlerinin mevzuata ve hukuka uygun olup olmadığı kontrol edilmekle kalmamakta; ayrıca eylem ve işlemlerin, hizmetlerin kabul edilen ve uygulanmakta olan idari politikalara da uygunluğu denetlenmektedir.

İnceleme, araştırma ve denetlemeler sırasında suç sayılan eylem ve işlemlerle karşılaşılması halinde, durum bir tutanakla saptanmakta ve bu durumda tespit edilen konu hakkında gereğı yapılmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından Başbakanlığa veya ilgili teşkilata bir rapor gönderilmektedir.

---

<sup>195</sup> Bkz.; Devlet Denetleme Kurulu'nun Teşkilat, Görev ve alışma Düzeni Hakkındaki Yönetmelik, Madde 3.

#### **4. BEYANAT VERME YASAĞI, BELGE VE BİLGİ SAKLAMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ**

2443 sayılı kanunda yer almayan, fakat bu kanuna dayanılarak Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak çıkarılan yönetmelikte bulunan hükme göre; kurul başkanı ve üyeleri, sözleşmeli uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanlar yaptıkları veya yapacakları inceleme, araştırma ve denetlemeler hakkında hiç kimseye sözlü veya yazılı beyanat veremez ve Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği ile kurul veya komisyon başkanı dışında hiç kimseye açıklamalarda bulunamazlar (Md.5)<sup>196</sup>.

Kurul başkanı ve üyeler, sözleşmeli, uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanlar, yaptıkları inceleme, araştırma ve denetlemeler nedeniyle aldıkları belge, suret, fotokopi ve dosyaların eklerini oluşturacak diğer dökümanlar ile yazılı bilgileri saklamak ve başkalarının eline geçmemesini sağlayacak önlemleri almakla yükümlüdürler (Y.md.6). Anılan bu hükümlerin idarenin açıklığı ile ne derece bağdaştığı tartışılabilir.

İdarenin gücünü kullanarak kamu makamlarının üstün otoritesini hukuka bağlamak ve bu sınırlamayla yargısal denetime etkinlik kazandırmak, her zaman başarılı ve özellikle önleyici olmamakta, bazı hallerde kamu görevlilerini hukuka aykırı tutum ve davranışlara özendirici rol bile oynamaktadır<sup>197</sup>.

<sup>196</sup> Münferit defalar yüzyüze yaptığımız görüşmelerde bu konuda bilgi talep etmemize karşılık Kurul Başkanı "Biz Cumhurbaşkanı'nın gözüyüz kulağıyız, eliyiz, fakat ağız değiliz" diyerek, bu hükmün uygulanmasını teyit etmiştir.

<sup>197</sup> GÜRAN,S; Yönetimde Açıklık, İ.H.İ.D., Sarıcaya Armağan, Y.3,S.1-3,İstanbul 1982,s.102.

Tek yanlı işlemlerle kendisini gösteren idare gücünün kullanılmasının hukuka bağlılığını gerçekleştirmek için, idari işlem aşamasında birtakım mekanizmaların geliştirilmesinde yarar, hatta zorunluluk vardır. Hukuka bağlı devlet ilkesinin sonucu beliren, "Yönetimde Açıklık'ta temel ilke, tek yanlı karar alma sürecinde kapalılığın aralanması ve çeşitli ölçülerde açıklığa gidilerek idari işlemin yapılması olayının saydamlığa kavuşturulmasıdır". Bu suretle tek yanlı işlem gücü, mukabil ağırlıkla dengelenirken, kamu makamları hem daha sağlıklı karar ortamına ve olanağına sahip olacak, hem de işlemin yapılış sürecini görebilen, izleyebilen bireyin, idareye güveni artacak, kapalı karar yöntemlerinin yol açtığı birtakım hastalıklarla, soru işaretleri, kuşku, söylentiler, olumsuzluklar azalacak veya önemli ölçüde kalkacaktır.

Devlet Denetleme Kurulu'nun karar alma süreci sonunda dahi, hazırladığı raporlar kamuoyuna ve ilgililere açıklanmamakta<sup>198</sup>, oysa Ombudsman tipi denetimin yaygın olduğu ülkelerde raporlar kamuoyuna açıklanmaktadır<sup>199</sup>.

### **III. DEVLET DENETLEME KURULU RAPORLARI**

#### **1. RAPORUN HAZIRLANIŞI**

Kurul, Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine harekete geçerek, görev alanı içindeki teşkilat ve kamu görevlileri hakkında; konunun niteliğine göre, inceleme, araştırma ve denetleme yapmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu, kurul veya komisyon halinde çalışarak, bu arada gerektiği takdirde uzman ve geçici personel kullanarak, konu hakkındaki çalışmaları içeren bir rapor hazırlar.

<sup>198</sup> Devlet Denetleme Kurulu'ndan yıllık raporları yönetmeliğin ilgili maddesi gereğince sağlanamamıştır

<sup>199</sup> GELLHORN, W.; Ombudsman and Others, a.g.e., s.38.

Rapor; araştırma, inceleme veya denetleme yapılan konu hakkında çalışmayı yürüten sorumlu üye veya komisyon tarafından kurula sunulur. Uzman ya da kurul üyeleri tarafından yürütülen çalışmalarda ilgili teşkilat, hazırlanan rapora ışık tutacak her türlü belge ve bilgiyi sağlamak zorunda ve çalışmayı yürüten görevlilere her türlü yardımı yapmakla yükümlüdürler.

Raporlarda yer alan konular, bilgi ve belgelere dayanarak oluşturulmaktadır. Çalışmalar büyük ölçüde evrak üzerinde yapılmakta ise de, konuyu aydınlatma açısından ilgililere de başvurup onlardan görüş ve çalışmalar hakkında bilgiler alınmaktadır. Raporda yer alan düşüncelerin, bilgilerin dayanağı durumundaki belgeler bir dizi pusulasına bağlanarak hazırlanan rapora eklenmektedir.

Belirtilen bu usul ve esaslar çerçevesinde hazırlanan raporlar çalışmayı yürüten komisyon veya sorumlu üye tarafından Devlet Denetleme Kurulu başkanına iletilir. Başkan kendisine sunulan raporu yeteri kadar çoğaltarak kurul üyeleri ve diğer ilgililere vererek toplantı tarihine kadar önceden incelemelerini sağlar.

Rapor üzerinde gerekli incelemeleri yapmış olan diğer üyeler, belirlenen tarihteki toplantıya gelirler, toplantıdaki görüşmeler sırasında rapor üzerinde tartışılır ve son şekli verilerek, kurulda onaylanmak suretiyle karara bağlanır. Gerekçeli olarak yazılan kurul kararları başkan ve kurul üyeleri tarafından imzalanır, varsa karşı oy yazıları da karara eklenerek, gereği yapılmak üzere Cumhurbaşkanı'na sunulur (Y.md.19)<sup>200</sup>.

Cumhurbaşkanı, talebi ile bilgi edinmeyi amaç edinmişse, kendisine sunulan kurul raporu ile istenilen konu hakkında bilgilendirilmiş ve aydınlatılmış olacaktır. Yok, istemi ile bir konu veya kurum hakkında veya kamu görevlilerinin işlem ve eylemleri hakkında denetim yapılmasını istemişse; kurul

<sup>200</sup> Bkz.; Devlet Denetleme Kurulu Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkındaki Yönetmelik.

bu konu veya kurum ile personelinin işlem ve eylemleri ile ilgili denetim yapacak, denetim sonucunda belirtilen kıstaslara<sup>201</sup> uygun çalışma bulmuşsa, yani herhangi bir eksiklik, düzensizlik, kurallara uygunsuzluğa rastlanmamışsa Cumhurbaşkanı'nın tereddütleri, şüpheleri giderilmiş olacaktır. Bununla beraber raporda idarenin düzenli ve verimli çalışması şeklinde belirlenen ilkeye aykırı bir çalışma veya usulsüzlük gibi bir durum veya bir sorun saptanmışsa gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve ilgili teşkilata gönderilecektir (Y.md.20).

## **2. RAPORUN HUKUKİ NİTELİĞİ**

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine araştırma, inceleme ve denetleme çalışmalarını yerine getiren kurul, yukarıda belirtilen usul ve esasları izliyerek hazırladığı, karara bağladığı raporları Cumhurbaşkanı'na sunar.

Daha önce de ifade edildiği gibi kurulun, Cumhurbaşkanlığı ile olan ilişkisi teşkilatı içerisinde yer aldığı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği aracılığıyla yürütülmektedir. Bu nedenle hazırlanan raporlar Genel Sekreterlik aracılığıyla Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulduğu gibi, Cumhurbaşkanı tarafından incelenen ve onaylanan raporlar da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği aracılığı ile ilgili kurumlara ve Başbakanlığa iletilir. Ayrıca raporlar hakkında yapılan işlemler Genel Sekreterlik tarafından takip edilir.

Tamamen görüş bildirici nitelikte olan kurul raporları kendiliğinden sonuç doğurucu nitelikte değildir<sup>202</sup>.

Kurulun yaptığı çalışma türünün, görüş bildirme niteliğindeki raporun içeriğini etkilemesi pek tabii bir hadise olarak görülmelidir. Zira yapılan çalışma bir konunun incelenmesi amacına yönelik olmuşsa; raporun belli bir

<sup>201</sup> Bkz.; a.g.y., 2.Bölüm,3.md.

<sup>202</sup> ÖZBUDUN,E.; Türk Anayasa Hukuku,a.g.e.,s.29.

konunun aydınlatılması, sorunun saptanması, durumun belirginleşmesini ifade edecek, bu tür bir çalışma sonunda hazırlanan rapor ya sonraki çalışmayı zorunlu kılacak ya da herhangi bir sorun saptanmamışsa o konu aydınlatılmış kabul edilecek ve çalışmalar sona erdirilecektir.

İnceleme sonundaki rapora dayanılarak herhangi bir işlem yapılması istenmeyecektir. Çünkü rapor birtakım olguların, statülerin varlığını veya yokluğunu ortaya koymaktan öte bir anlam taşımamaktadır.

Bir araştırma faaliyeti sonunda ise; durum öncekilerden farklıdır. Çünkü araştırma sırasında kurul, karlılık, verimlilik, etkinlik gibi aslında siyasi organ tarafından belirlenen ölçülere göre görev alanı içindeki teşkilat ve makamları ve bunların yaptığı çalışmaları değerlendirmekte, çözüm yolları aramakta ve öneriler ileri sürmektedir. Araştırma raporları sorununun varlığı, durumun saptanması ile yetinmemekte, sorunlara çözüm önerilerini de beraberinde taşımaktadır. Böylelikle bu tür raporlar, ilgilileri, raporda önerilen çözüm tarzları doğrultusunda kararlar almaya, araştırma raporundaki değerlendirmeler karşısında kayıtsız kalmamaya yöneltmektedir.

Yapılacak denetim faaliyeti ise; yapılan değerlendirmeler ve sonuçta denetim alanı içindeki kamu görevlileri ve kuruluşların idari, hukuki ve mali bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığının tespit etmekte ve böylece önceki faaliyetlerinden önemli bir farklılığı da beraberinde getirmektedir. Kurul burada kamu kuruluşu ve kamu görevlisinin eylem ve işlemlerinin hukuka, mevzuata uygunluğu denetlemekle kalmamakta, aynı zamanda hizmetlerin amaç, plan, bütçe, personel, örgütleme, kadro, araç-gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin de denetimi ile ilgilenmekte, idari olsun veya olmasın görev alanı içindeki teşkilat ve görevlilerden kaynaklanan eylem ve işlemlerin "yerindeliğini" kontrol etmekte ve herhangi bir aykırılık tespit ettiğinde bunu hazırladığı raporda belirtmektedir. Bu hususları kapsayan

raporlar sadece durumun tespiti ile kalmamakta, "bir sorumluluğun varlığını" da ortaya çıkarmaktadır, fakat kendisi doğrudan bir hukuki sonuç yaratmamaktadır.

Bu üç türlü çalışma biçimi ve sonunda hazırlanan üç farklı içerik ve biçimdeki raporların kendiliğinden herhangi bir hukuki sonuç doğurabilmesi de mümkün gözükmemektedir. Ancak raporların Cumhurbaşkanı'nın onayından geçtikten, böylece Cumhurbaşkanı'nın iradesi eklendikten sonra hükümeti, ilgili kurumu ya da görevlileri bir bakıma bağladığı söylenebilir. Çünkü anayasa ile düzenlenmiş, üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanan, tarafsız ve kendi alanlarında uzmanlaşmış kişilerden oluşan, devletin iç denetimindeki en yüksek organ görünümünde olan bu kurulun hazırlamış olduğu ve Cumhurbaşkanı'nın onayından geçirilen raporları gereği yapılmak üzere Başbakanlığa gönderilmektedir. Böylece raporlar sonuç doğurucu olabilir.

Başbakanlığa ve ilgili teşkilata gönderilen kararlar, ilgililer tarafından güçlü gerekçelerle çürütülmedikçe, uyulması gerekli fakat zorunlu olmayan türde kararlar<sup>203</sup> olarak düşünülebilir.

Cumhurbaşkanı'nın iradesi rapora eklendikten sonra, raporların gereğinin yerine getirilmesinden öncelikle Başbakan sorumlu olacaktır. Bu aşamada sorun, Devlet Denetleme Kurulu raporlarının bağlayıcı olmayıp, Cumhurbaşkanı'nın tasarruflarının hükümet ve idare yönünden değerlendirilmesi, nitelendirilmesine dönüşecektir. Daha ziyade Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim neticesi hazırlamış olduğu ve Cumhurbaşkanı'nın iradesinin de eklenmiş olduğu raporlarda, belirlenen kıstaslara uygun olmayan, bir eksiklik veya bir aksaklık veya bir usülsüzlük mevcut olan bir durum tesbit edilmiş ise bu konunun düzeltilmesi isteği

<sup>203</sup> SOYBAY, S.; Devlet Denetleme Kurulu, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bil. Enst., Kamu Yönetimi Bölümü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1984, s.57.

konusunda veya durdurulması konusunda bir Başbakanın veya bir kamu görevlisinin sessiz veya ilgisiz kalabileceği düşünölemeyecektir. Zamanla bu tür bir idari gelenekte yerleşebilecektir.

1982 Anayasası ile yeni bir konum ve işlev kazanan Cumhurbaşkanı'nın anayasa ile öngörölen yetkilerini kullanma ve görevlerini yerine getirme konusunda en önemli aracı Devlet Denetleme Kurulu olmuştur. Zira Cumhurbaşkanı bu kurul sayesinde idare cihazını kontrol altında tutabilmekte, sorunları saptayabilmekte, ilgili konular hakkında bilgi sahibi olabilmekte ve belirli ölçüde idareyi yönlendirme imkanı bulunmaktadır. Bu tutum dolayısıyla yönetim konusunda halktan gelebilecek yakınmaların, parlamentodan çok Cumhurbaşkanlığı'na yönelmesi, o makamın yüzyıllardan beri süregelen ve geleneklere de uygun "topluma babalık etme" özelliğini gitgide daha fazla kazanmasına yol açmaktadır<sup>204</sup>.

#### **IV. DEVLET DENETLEME KURULU BİR TÜRK OMBUDSMANI SAYILABİLİR Mİ?**

Kaynağını Türk ve İslâm toplumlarında ve Osmanlı Devleti'nde, devlet ileri gelenlerinin görüş alış verişinde bulunarak karar varmak, halkın dilek ve yakınmalarını dinleyerek yürütme ve yargı kararı almak gayesiyle oluşturulan KURULTAYlar ve DİVANlar; bugün batıda vatandaş yetki tecavüzüne karşı korumak amacıyla kurulan Ombudsman müessesesine kaynaklık etmiş ve kurulmalarını sağlamışlardır<sup>205</sup>.

Özel denetim biçimleri konusunda değindiğimiz gibi, 1713 yılında Kral XII.Şarl askeri ve diplomatik işlerin yoğunluğu nedeniyle, merkezde güvendiği bir kişiyi vekil tayin ederek memurların, yargıçların, vergi toplayanların

<sup>204</sup> SOYSAL,M.; a.g.e.,s.328.

<sup>205</sup> ALTUĞ,Y.; a.g.e.,s.159.

çalışmalarının denetlenmesini sağlamayı düşünmüştür. 1809 Anayasası parlamenter rejimle birlikte Kraliyet Temsilcisi Adalet Sanşölyesi yanında parlamentonun temsilcisi olarak, yönetimin kanunlara saygısını gözetmekle yükümlü bir Ombudsmanı kabul etmiştir. 1915'de de Ombudsmanın görev alanı genişletilerek askeri işlerle uzmanlaşmış bir ombudsman kabulü yoluna gidilmiştir<sup>206</sup>.

Yukarıda 1713 yılında İsveç'te kurulduğunu ve 1809 Anayasası'na girerek anayasal bir kurum hüviyetine büründüğünü gördüğümüz Ombudsman müessesesi, bir iki ülke hariç II.Dünya Savaşı sonuna kadar İsveç sınırları dışında pek etki uyandırmamıştır. 1950'lerden sonra Ombudsman müessesesinin dünyaya yavaş yavaş yayılmaya başladığını görüyoruz.

İngiltere'de Parlamento Komiserliği'nin kurulması 1961 tarihli Wyhatt Komitesi raporuna dayalı olarak gerçekleştirilen, 1987 Mart ayında çıkarılan Parlamento Komiserliği Kanunu ile hukukilik kazanmıştır. Hiç kuşkusuz Fransız Mediator müessesesi İngiliz Ombudsman müessesesi gibi İskandinav modelinden esinlenerek 3 Ocak 1973 tarihinde JO.du 4 kanunu ile kurulmuştur<sup>207</sup>.

Yargı birliğinin uygulandığı Sovyetler Birliği'nde yönetimin kanunlara uygunluğunu sağlamak amacıyla birlik dağılmadan önce Procuratorluk müessesesinden yararlanılmaktaydı. Procuratorluk müessesesi de 1977 yılında kurulmuş oldu.

Yukarıda, başta İsveç olmak üzere, İskandinav ülkelerinin tümünde ve daha sonra İngiltere, Fransa, Rusya'da bu modelin kurulmasının sebebi, kamu hizmetlerinin kapsamının genişlemesi ve buna paralel olarak idarenin yetkilerindeki belirgin artış, sonuçta idarenin güçlenmesi, gelişen ve güçlenen idare cihazı karşısında geleneksel denetim yollarının çaresizliği olmuştur.

<sup>206</sup> TORTOP,N.-İSBİR,E.G.; a.g.e.,s.188.

<sup>207</sup> WADE,H.W.R.; a.g.e.,s.13.

Başka deyişle, ihtiyaç sonucu, idarenin yargısal denetiminin yanında ondan ayrı ve uzmanlaşmış bir denetim modelini bulmuşlardır.

Tüm gelişmiş hukuk düzenlerinin ilgisini çeken denetim biçimi ombudsmandır. Parlamento adına yürütmeyi hatta yargıyı, kendiliğinden veya bireylerin başvurusu ile denetleme görevi bu kurum tarafından yerine getirilmekte olup; çeşitli hukuk düzenlerinde farklı adlarla yer almakta olduğu görülmektedir.

Genel olarak daha önce de belirttiğimiz gibi, yasama organı tarafından görevlendirildiğini söylediğimiz bu organ, bağımsız olarak hareket etmekte, yönetilenler tarafından yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan başvuruları kabul ederek yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetim ve kamuoyunu harekete geçirme yolu ile sağlamaktadır.

Yine ombudsman, parlamentodan güç alan, yönetimi denetleme yetkisine sahip geniş bağımsızlık içinde çalışan, aşırı formalitelere bağlı olmayan ve vatandaşların korunmasına çalışan bir organ olarak vasıflandırılmaktadır<sup>208</sup>.

Bu müessese batıda vatandaş yetki tecavüzüne karşı korumanın yanında yönetim ile halk arasındaki davalara hoş ve insafli çözümler getirmekte, yönetim ile ilgili öneriler ve tavsiyelerde bulunmakta, yönetimin verimli ve düzenli çalışmasına hizmet etmektedir.

Yukarıda özelliklerini belirtmeye çalıştığımız Ombudsman kurumu karşısında, Devlet Denetleme Kurulu'nun durumunu da açıklığa kavuşturmak, kurumun idare içerisinde fonksiyonunu belirtmek bakımından önemli olacaktır.

Kimilerine göre bir Türk ombudsmanı olarak ifade edilmek istenen, kimilerine göre çok geniş görev ve yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini kullanmak için sahip olduğu bir organ olarak ifade edilen

---

<sup>208</sup> GELLHORN, W.; a.g.e., s.38.

Devlet Denetleme Kurulu'nun, bu organ karşısındaki durumu objektif olarak tespit etmek faydalı olacaktır. Bu husus DDK'nun hukuki niteliği, raporlarının hukuki sonucu ve çalışma usulü ile yakından ilgilidir<sup>209</sup>.

Yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden ombudsman, yönetilenler tarafından yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan başvuruları kabul ederek, şikayetlerini inceleyerek, yönetimi denetleyerek, onun hukuka uygun hareket etmesini sağlamayı amaç edinmiştir. Buna karşılık ülkemizde idari denetim sistemindeki boşlukların giderilmesi ve ombudsman sisteminin tecrübe edilmesi tekliflerine istinaden, bir isteğin ve arayışın sonucu ve cevabı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun amacı ise; yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması ile idarenin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması olmuştur. Bu bakımdan amaçlar yönünden bir benzemenin olduğunu görüyoruz. Yukarıdaki amaçları gerçekleştirmek durumunda olan Ombudsman müessesesi parlamento adına hareket ederken, Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı adına hareket etmekte, onun adına görev yapmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu bu yönü ile Ombudsman kurumuna pek uymamaktadır.

Ombudsman, parlamento tarafından belirli bir süre için atanırken, Fransa'daki Mediatör Hükümet tarafından atanmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu başkan ve üyeleri ne parlamento, ne de hükümet tarafından atanmakta, kurul başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu yönüyle de kurul Ombudsman müessesesi'nden ayrılmaktadır.

Hemen tüm kurumların anayasal kurum olması müsterek yönlerini oluşturmaktadır. Gerek Ombudsman, gerek Mediatör, gerekse de Devlet Denetleme Kurulu anayasalarda düzenlenmiş bulunmaktadır.

---

<sup>209</sup> Bkz.; D.M.T.Dergisi, 6.9.1982,s.645-650.

İsveç Ombudsman sisteminde ombudsman, vatandaşlardan gelen şikayet üzerine veya kendisinin gazetelerden öğrendiği haberler üzerine yahut denetim turneleri sırasında öğrendiği bilgiler üzerine harekete geçebilirken, İngiliz Ombudsmanının harekete geçmesi için vatandaşın şikayetini Ombudsmana aktaran bir Avam Kamarası üyesinin bulunması gerekmektedir. Fransa'da ise, fertlerin herhangi bir idari işlem ve eylemden dolayı önce idareye başvurulup bütün idari yollar tüketilerek tatmin edici bir cevap alınamaması halinde parlamenter aracılığıyla Mediatör harekete geçirilmektedir. Bütün bunlara karşılık Devlet Denetleme Kurulu'nu sadece ve sadece Cumhurbaşkanı'nın istemi harekete geçirmektedir. Bu bakımdan arada fark mevcut olmaktadır. Bu husus kurulun niteliğini önemli ölçüde etkilemektedir.

Gerek İsveç Ombudsman sisteminde, gerek İngiliz Parlamento Komiserliği sisteminde, gerekse Fransız Mediatör sisteminde, Ombudsmanın ve Mediatörün idari karar almaya, idari kararı değiştirmeye ve hatta takdir yetkisini kullanmaya yetkili olmadığı, ne bir üst yönetici, ne de bir üst yargıç olduğu, asıl görevinin kötü işleyen idare ile ilgili şikayetleri incelemek, kanunsuz işlemleri yapanları tespit ederek vatandaşların haklarının korunmasını sağlamak olduğunu belirtmek gerekir. Devlet Denetleme Kurulu da bu organlar gibi, idarenin yerine geçerek idari karar almaya, idari kararı değiştirmeye veya takdir yetkisini kullanmaya yetkili kılınmamış, fakat vatandaşın hakkını koruyan bir müessese olarak da görülmemektedir. Onun görevinin idarenin düzenli ve verimli çalışmasının sağlanması ve geliştirilmesi olacağı ifade edilmiştir.

İsveç sisteminde Ombudsman; yargıçlar, yüksek memurlar ve bütün kamu görevlilerinin kanunları uygulama biçimini denetlerken, İngiliz Parlamento Komiseri ise, merkezi idari organları, personeli veya onun adına

hareket eden diğer makamların işlemlerini inceleme konusu yapmaktadır. İngiltere'de yargı ombudsmanının denetim alanı dışında tutulmuştur. Bu alan sadece İsveç'te denetim alanı içerisindedir. Fransa'da Mediatör, merkez ve mahalli idareler, kamu kurumlarının tümü ve kamu hizmeti yürütmekte olan tüm kuruluşları denetlemekte olup, burada da yargı denetim alanı dışında tutulmuştur. Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı ise Silahlı Kuvvetler ile yargı organları bir tarafa bırakılırsa, tüm idare cihazı olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Ombudsman ve Mediatör sisteminde olduğu gibi yargı, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı dışında tutulurken, buna ilave olarak, hizmetin özellikleri gerekçe gösterilerek Silahlı Kuvvetler'de denetim alanı dışında tutulmuştur. Bu bakımdan bir benzerlik, her üç kurumda da idarenin denetim alanı içerisinde yer almakta ve bu kuruluşlar tarafından denetlenmekte olduğudur.

Bir farklılık ise, ister Ombudsmanda olsun, ister Mediatörde olsun, denetici çalışma yöntemini kendi belirlerken, Devlet Denetleme Kurulu için bunun söz konusu olmamasıdır. Zira, Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'ndan aldığı talimat doğrultusunda ya inceleme, ya araştırma, ya da denetim yapacaktır. Bunun dışına çıkması mümkün gözükmemektedir.

Ombudsmanlık sisteminde ve mediatör sisteminde deneticilerin yaptığı çalışmalar sonucu hazırlanan raporlar farklı makamlara sunulmakta ve farklı makamlar harekete geçirilmektedir. Ombudsmanlık sisteminde ombudsmanın raporu parlamentoya sunulurken, Fransa'da çalışmalarını içeren raporlar hem parlamentoya, hem Cumhurbaşkanı'na sunulmakta, hem de resmi gazetede yayınlanmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu'nun; Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine harekete geçerek yaptığı inceleme, araştırma ve denetim neticesi hazırladığı raporlar ise, kurul kararı olarak Cumhurbaşkanı'na sunulmaktadır. Eğer kurul raporu bir konuyu aydınlatmış, Cumhurbaşkanı'nı bilgilendirmiş ise,

başkaca yapılacak bir işleme gerek kalmayacaktır. Fakat bir denetim neticesi, belirlenen kıstaslara uygun çalışma yapılmamış, bir eksiklik, düzensizlik, kurallara aykırılığa rastlanmıŖsa bu durumda tereddütler, Ŗüpheler hasıl olmakta, bunun giderilmesi amacıyla gereği yapılmak üzere BaŖbakanlıęa ve ilgili teŖkilata raporlar gönderilmektedir. Konuya raporlar açısından bakınca, Fransa'da Mediatörün raporunun parlamentoya sunulması yanında, Cumhurbaşkanı'na da sunulması, onun bilgilendirilmesi amacına yönelik olduğu için Devlet Denetleme Kurulu raporlarının Cumhurbaşkanı'na sunulması ile arasında bir paralellik gözlemlenmektedir. Ombudsmanda ise raporun parlamentoya sunulması, orada tartiŖılması, neticede ombudsmana olumlu-olumsuz eleŖtirilerde bulunulması, alıŖmaların toplu olarak yayınlattılması farklı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Buna karŖılık Devlet Denetleme Kurulu'nun raporlarının, ombudsman sisteminde olduğu gibi tartiŖılma Ŗansının olmamasını bir eksiklik sayıyoruz. Buna ilave olarak yapılan alıŖmaların yıllık raporlar halinde yayınlanması ve kamuoyuna duyurulması sistemin etkin alıŖmasına yardımcı olacağını belirtmek gerekir. Özel denetim organlarının raporlarının biçimleri farklı olsa da görüŖ bildirici, tavsiye edici, öneri getirici, bir durumu tespit edici, bir konuyu aydınlatıcı nitelikte olmaları ve kendiliklerinden bir netice husule getirici olmamaları yani doğrudan hukuki sonuçlarının olmaması, ortak bir yön olarak ortaya çıkmaktadır.

Netice olarak Ŗunu belirtmek gerekir; Ombudsman sisteminin denenmesi, tecrübe edilmesi amacıyla ve Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasası ile artan yetkilerini kullanmasında kendisine yardımcı bir araç olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, bu yönü itibariyle ombudsmanlık sisteminden tamamen ayrılmakta olup, Cumhurbaşkanı'na hizmet veren üst bir denetim mekanizması durumuna getirilmiŖ olmaktadır. Bu bakımdan yukarıdaki

özellikler dikkate alındığında, Devlet Denetleme Kurulu bir Türk ombudsmanı sayılamayacaktır.



## SONUÇ

1982 Anayasası ile yürütme gerçekten güçlendirilirken, bu bağlamda Cumhurbaşkanı'nın yetkileri de genişletilmiştir. Önceki anayasalardan farklı olarak artan yetkileri ve bunları kullanma araçları da çeşitlendirilirken, Devlet Denetleme Kurulu çarpıcı bir örnek olarak ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, yıllardan beri ülkemizde idari denetim sistemimizdeki yetersizliklerin giderilmesi amacıyla yönelik olarak Ombudsman müessesesinin denenmesi tartışılmaktaydı. 12 Eylül koşullarında iyice belirginleşen bu istek ve arayışın bir sonucu olarak Devlet Denetleme Kurulu; idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışması ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla kurulan ve Cumhurbaşkanı'nın istemi doğrultusunda tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde denetim işlevini kullanan bir anayasal kurum olarak Türk idare yapısına kazandırılmıştır.

Devlet Denetleme Kurulu Anayasanın 104ncü maddesi gereğince; Devletin başı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve milletin birliğini temsil ederek, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeten, Cumhurbaşkanı'na bağlanmış ve Cumhurbaşkanı'nın artan yetki ve görevlerinin toplu bir ifadesi olan "gözetim" yetkisini kullanmada yardımcı bir devlet kurumu niteliği kazanmıştır. Bu yönüyle idareyi hukuka bağlamaya, düzenli ve verimli çalışmaya zorlayan bir işlev üstlenmiştir.

Ancak hareket serbestisi, tüzel kişiliği, bağımsızlığı olmayan bir yapıda oluşturulduğundan; kendi başına harekete geçememekte, idari karar alamamakta, idari kararı değiştirememekte ve hatta takdir yetkisini kullanamamaktadır. Böylece tüm işlevlerini Cumhurbaşkanı'nın istemi doğrultusunda ve Cumhurbaşkanı adına yürüterek vardığı sonuçları gereği yapılmak üzere Cumhurbaşkanı'na sunmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu, idare içerisindeki konumu açısından bakıldığında; idarenin yargısal olmayan biçimlerdeki denetiminde görevli özel bir denetim yeri olarak görülmektedir. Kurul bu yönüyle sadece yerindelik denetimi yapması gereken bir organ olarak görülürse de, "İdarenin hukuka uygun, düzenli, verimli çalışarak gelişmesinin sağlanması" gibi amaçla kurulduğu için, yerindelik denetimi yanında, hukuka uygunluk denetimi de yapacağı görülmektedir.

Ancak Devlet Denetleme Kurulu'na, Cumhurbaşkanı dışında herhangi bir kişi veya makamın başvurusu söz konusu olmamakta, dolayısıyla kurulu harekete geçirici mekanizmayı çalıştıramamaktadır. İşlevsel ve örgütsel bakımdan doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı olması, sözü edilen kurumu Danıştay, Sayıştay, Devlet Planlama Teşkilatı ve Milli Güvenlik Kurulu gibi merkezde yer alıp, merkeze yardımcı olan kurullar gibi görmemizi

imkansızlaştırmakta, böylece hükümete ve bakanlıklara yardımcı bir organ gibi düşünmemizi engellemektedir.

Örgütsel ve işlevsel bakımdan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içerisinde yer almış olması, Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine harekete geçmesi, denetim neticesi raporlarını Cumhurbaşkanı'na sunması gibi belirgin özellikler göz önünde tutulduğunda; kurulun, yürütme organı ile ilintisi bulunmakla beraber, herhangi bir idari teşkilat içerisinde yer almadığı, hiyerarşisine dahil bulunmadığı gerçeğine ve kurulu Cumhurbaşkanı'nın artan yetkilerini kullanmada kendisine yardımcı bir devlet örgütü olduğu görüşünü doğrulamaktadır.

1982 Anayasası'nın 125nci maddesinde yer alan "İdarenin her türlü işlem ve eylemleri için yargı yolu açıktır" biçimindeki ifadeyle, idarenin yargısal olarak denetleneceği belirtilmiştir. Bunun yanında yasa koyucu idarenin yargı karşısındaki çekingenliğini, rahatsızlığını ortadan kaldırma amacı güderek Cumhurbaşkanı'na bağlı, tarafsız, politik etkilerden uzak, uzmanlar kurulu tarafından, kanunda öngörülen imkanlar kullanılarak yapılacak denetimle, hukuka uygunluğun sağlanmasını arzu etmiştir. Bu yönüyle kurul ayrıca idarenin düzenli ve verimli işleyerek gelişmesinin sağlanmasına Cumhurbaşkanı aracılığıyla yardım edecektir. Bu yolla, ayrıca, 1982 Anayasasının 104ncü maddesinde yer alan Cumhurbaşkanı'nın gözetim yetkisi de yerine getirilmiş olmaktadır. Böylece Cumhurbaşkanı idare cihazını kontrol altında tutabilmekte ve idareyi yönlendirebilme imkanına sahip bulunmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı; ilk başta, idare cihazı olarak görülebilirse de, aslında kurulun kamu kurum ve kuruluşları yanında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeyde işçi ve işveren meslek teşekkülleri ile kamuya yararlı dernekleri ve vakıfları da denetlediği görülür. Bu

nedenle, kurulun denetim alanının idare cihazı ile beraber, idare dışında yer alan bazı kuruluşları da kapsayacak şekilde geniş olduğu görülmektedir. Bunun yanında "hizmetin taşıdığı özellikler" gerekçe gösterilerek Silahlı Kuvvetler ve Yargı, denetim dışı tutulmuştur. Bu gerekçe Silahlı Kuvvetler için sıkça kullanılırken, yargı için oldukça yeni bir kavramdır. Bu gerekçeden hareketle yargının Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı dışında tutulması işlevsel ve örgütsel bakımdan var olan İdare-Adliye ayrılığı prensibine de uygun olmuştur. Aksi olmuş olsaydı, gerektiğinde Cumhurbaşkanı'nı da yargılayabilecek bu erk'i Cumhurbaşkanı'nın istemi halinde denetime tabi tutmak mümkün olacak ve bu durum hukuk devleti anlayışına ters düşecekti. Belirtmek gerekir ki, yargının denetim dışı tutulması yerindedir ve isabetli olmuştur. Buna karşılık İsveç Ombudsman sisteminde yargı, ombudsmanın denetim alanı içerisine alınmıştır. Hizmetin özelliği gerekçesinden hareketle Silahlı Kuvvetlerin kurulun denetim alanı dışında bırakılması ise, Silahlı Kuvvetler'in 1960 sonrası özellikle 1971 Anayasa değişikliği ile sivil idareden ayrılma eğilimini destekler mahiyettedir.

Cumhurbaşkanı adına görev yapan Devlet Denetleme Kurulu, kurul ve sekreterlikten oluşan konumu ve uzmanlardan oluşması ile tarafsız ve politik etkilerden uzak bir yapıdadır. Bu yönüyle kurul yapacağı inceleme, araştırma ve denetim sırasında gerek duyacağı uzman personeli ve araştırmacıları ancak Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği aracılığıyla idareden talep etmektedir. Direkt olarak herhangi bir makamdan böyle bir talepte bulunamamaktadır. Bununla beraber İdare Genel Sekreterlik aracılığı ile talep edilen personeli kurul emrine geçici olarak göndermek ve kurula yapacağı faaliyetlerde gerekli yardımı sağlamakla yükümlü tutulmuştur. İdare Genel Sekreterlik aracılığıyla talep edilen personeli vermeme veya gerekli yardımda bulunmama gibi bir

hakka sahip kılınmamıştır. Kurulun bu talebi bağlayıcı olup, yerine getirilmesi gerekmektedir.

Bilindiği gibi idarenin denetimi söz konusu olduğunda, denetim sistemini ya idarenin kendisi, ya parlamenter veya vatandaş harekete geçirmektedir. Oysa Devlet Denetleme Kurulu'nu bu sayılanlardan hiç birisi görevini yerine getirmesi için harekete geçirememekte, bu konuda Cumhurbaşkanı'nın istemi kurulun herhangi bir işlem veya eylem üzerine gidebilmesi için bir ön şart olmakta, yani, raporun hazırlanması aşamasına kadar süren faaliyeti başlatan, tahrik eden, harekete geçiren güç olmaktadır.

Görüleceği gibi, Cumhurbaşkanı'nın istemi kurul çalışmasında bir rehber olmakta, bu taleple başlayan araştırma, inceleme ve denetimler ile kurulun denetim alanı içerisindeki kurum ve kuruluşların faaliyetleri hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik açısından denetlenerek, idare hukuka uygun olmaya ve hizmetlerin kabul edilen ve uygulanmakta olan idari politikalara uygunluğunun sağlanması amaçlanmaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu, kurul veya komisyon halinde çalışarak ve gerektiğinde uzman ve geçici personel kullanarak; konu hakkında çalışmaları içeren gerekçeli raporu kurul başkanı ve üyeleri tarafından imzalanmak ve karşı oy yazıları eklemek suretiyle, gereği yapılmak üzere Cumhurbaşkanı'na sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı kendisine sunulan bu raporla; ya bir konu hakkında bilgilendirilmekte, ya aydınlatılmakta veya yapılan denetim neticesi, öngörülen ölçülere uygun olmayan bir durum saptanmışsa, gereği yapılmak üzere Cumhurbaşkanı'nın iradesi de eklenerek, Başbakanlığa veya ilgili teşkilata gönderilmektedir. Böylece Cumhurbaşkanı, kurul raporları ile idare hakkında veya herhangi bir işlem veya eylem hakkında bilgilendirilmiş olmanın yanında, düzensiz, verimsiz bir çalışmanın saptanması halinde gerekli mekanizmayı harekete geçiren bir yetkiye sahip kılınmıştır. Bu gerekçeden

hareketle, kurul raporlarının yalnızca Cumhurbaşkanı'na sunulması kendi içerisinde tutarlı görülebilirse de; kurul raporlarının parlamentoya sunulmaması ve kamuoyuna açıklanmamasının da eksiklik olduğu görülür. Bunun sağlanmasında ise yönetimde açıklık ve demokratiklik ilkesinin yerleşmesine ve kurula duyulan güvenin artmasına yardımcı olacaktır.

Ayrıca kurul raporlarına hukuki nitelik açısından bakıldığında, bunların görüş bildirme, çalışmaları değerlendirme ve durum saptama gibi niteliklere sahip olduğu ve kendiliğinden sonuç doğurucu ve bağlayıcı hiç bir yönünün olmadığı görülmektedir. Bu yönüyle kurul raporları, bir mahkeme kararı gibi düşünülemediğinden, idarenin bir kararını veya işlemini kaldırmamakta, değiştirememekte veya onun yerine geçememektedir. Ancak hukuka uygun olmayan bir kararın veya işlemin kaldırılması için, ya yönetimi ya parlamentoyu ya da yargıyı harekete geçirebilecek mekanizma veya vasıta olabilmektedir. Bu bakımdan kurul raporları yönetim tarafından mutlak uyulması zorunlu, yerine getirilmesi gereken bir mahkeme kararı ile görülmemektedir. Rapordaki tespit karşısında idare, her zaman kendisini savunabilmektedir. Gerçi kurul raporlarına Cumhurbaşkanı'nın iradesinin eklenmesiyle ilgili kurumu bağlar gibi gözükürse de, idare tarafından güçlü gerekçelerle çürütülmedikçe uyulması gerekli fakat zorunlu olmayan kararlar niteliğini taşıdığı söylenebilir.

Kökeninin Osmanlı divan sistemi olduğunu kabul ettiğimiz ve günümüzde İsveç başta olmak üzere, tüm İskandinav ülkeleri ile İngiltere, Fransa ve birçok Avrupa ülkesinde, güçlenen idare karşısında çaresiz kalan geleneksel denetim yolları yanında çeşitli biçimlerde ortaya çıkan Ombudsman ile benzeri Mediatör ile Procuratura müesseseleri ile mukayese ederek Devlet Denetleme Kurulu'nun bir Türk ombudsmanı sayılıp sayılmayacağını belirleyecek olursak; parlamento veya hükümet ile Cumhurbaşkanı'nın anlaşması sonucu atanan, vatandaşı yetki tecavüzüne karşı koruyan, yönetim

ile halk arasındaki davalara hoş ve insafli çözümler getirmeyi amaçlayan Ombudsman ve benzeri müesseseler karşısında, Devlet Denetleme Kurulu'nun özellikleri dikkate alındığında, bu kurumun bir Türk Ombudsmanı sayılamayacağı aşikardır. Bunun yanında; yönetimi hukuka uygun davranmaya zorlamak, düzenli ve verimli işleyerek gelişmesini sağlamak gibi özellikler dikkate alındığında, Devlet Denetleme Kurulu'nun, ombudsman ve benzeri müesseselere benzediği ileri sürülebilir. Fakat ombudsman ve benzeri müesseselerin, denetimi parlamento adına yapması, kendiliğinden harekete geçmesi, raporların parlamentoya sunulması gibi keskin özelliklerinden dolayı kesinlikle bu kurumun ombudsman niteliğine uymadığı görülmektedir.

1982 Anayasası ile yeni bir konum kazanan, yeni işlevler yüklenen Cumhurbaşkanı, yıllardan beri devletin başı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve milletin birliğini temsil ederek, halktan gelebilecek yakınmaları "topluma babalık etme" gibi toplumsal özellikten dolayı kabul ederek ve Devlet Denetleme Kurulu'nu işleterek gözetim görevini yerine getirecektir.

Bugüne kadar kurul raporlarının yayınlanmamış olması, beyanat verme yasağına, bilgi ve belgeleri saklama yükümlülüğüne sıkı sıkıya bağlı bulunmasından dolayı, kurul çalışmalarının sonuç verici nitelikte olup olmadığı konusunda uygulamaya yönelik herhangi bir kanıt bulunamadığından, kurulun etkinliğine yönelik sağlıklı bir yargıya ulaşılamamaktadır.

Sonuç olarak; idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışarak gelişmesinin sağlanması amacıyla kurulan ve Cumhurbaşkanı'na artan yetkilerini kullanmada bir yardımcı (araç) olarak görülen Devlet Denetleme Kurulu'nun, bu amaca yönelik çalışmalarının değerlendirilmesi, ancak raporların yayınlanması halinde mümkün olabilecektir. Şunu da belirtmek gerekir ki, Devlet Denetleme Kurulu'nun nitelik ve etkinliğini gelecekteki çalışma tarzı ve faaliyetleri belirleyecektir.

## BİBLİYOGRAFYA

- AKDEŞ,N.KURAT : İsveç Kralı XII.Şarl'ın Türkiye'de Kalışı ve Bu Sırada Osmanlı İmparatorluğu, Belleten, T.T.K.Yay,Ankara 1943.
- ALDIKAÇTI,ORHAN : Anayasa Hukukunun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, C.II,İ.Ü.H.F. Yay,İstanbul 1966.
- ALTUĞ,YILMAZ : Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzüne Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı, Yargıtay Yayını, Ankara 1968.
- ALTUĞ,YILMAZ : "Avrupa Ülkelerinde Ombudsman Müessesesi", 26.12.1990 Tarihli Türkiye Gazetesi.
- ARSEL,İLHAN : Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Mars Matbaası, Ankara 1965.
- ARICI,KADİR : "Sendikaların Denetimi Bakımından Devlet Denetleme Kurulu", G.Ü.İ.İ.B.F.Yay, C.III, Ankara 1987.
- ASLAN,SÜLEYMAN : İngiliz Ombudsman Müessesesi, A.İ.D. C.19, S.I, Sevinç Matbaası, Ankara 1986.
- ATEŞ,İBRAHİM : Son On Yılda Vakıflar, Bora Yayıncılık, Ankara 1990.
- AZRAK,A.ÜLKÜ : "Yargı ve İdare, İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Teorik Bir Deneme", İ.H.F.Mec, C.XXXIV, 1-4'den ayrı baskı, İstanbul 1969.
- BALTA,T.BEKİR : İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1968.
- BALTA,T.BEKİR : İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1970.

- BALTA,T.BEKİR : Türkiye'de Yürütme Kudreti, Ankara 1960; EROĞLU,CEM; Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi, Türkiye'de Demokrasinin Denetim Kurumları, A.Ü.H.F.Yay,S.33,Ankara 1975.
- BALTA,T.BEKİR/KUBALI,H.NAİL: Türkiye'de Hukuk Devleti Anlayışı, S.B.F.D., C.XV, Ankara 1960.
- BASCH,CHARLES : Tratie De Science Administrative, London 1972.
- BAŞGİL,A.FUAT : "Vatandaşın Türkiye Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı, Ebul Ulâ Mardin'e Armağan", İ.Ü.H.F.Yay, İstanbul 1944; ARMAĞAN,SERVET: Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1972.
- BAUDIER,MICHEL : Türklerin Padişahı, Büyük Senyör'ün Sarayı ile Saray Erkanına Dair Genel Tarih, T.T.K.Yay, Basılmamış Çeviri, D.N.40/42, Ankara.
- BAYLAN,ÖMER : Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Teknik Kurulu Başkanlığı Yay, Yayın No 12, Gaye Matbaası, Ankara 1978.
- BİLGE,NECİP : Hukuk Başlangıcı, Turhan Kitabevi, Ankara 1986.
- BIRCH,A.H. : The British System of Government, London 1970.
- CHAPMAN,BRIAN : İdare Mesleği, Çeviren: Cahit Tutum, TODAİER Yayını, Ankara 1970.
- CHAPMAN,BRIAN : The Profession of Government, The Public Service In Europe, George Allen-Unwin Ltd, 1959.
- DERBİL,SAMİ : İdare Hukuku, A.Ü.H.F.Yay, Ankara 1959.
- DOCUMANTS : Raport Du Mediateur 1989, 5 Av. La.Republique, 75541, Paris Cedex.
- DURAN,LÜTFİ : İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu, İ.H.F.Mec., C.XII, S.I, İstanbul 1972.
- DURAN,LÜTFİ : İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- DURAN,LÜTFİ : Askeri İdarenin Yargısal Görev ve Yetkilerinin Sınırları, Ord.Prof. Dr.S.Onar'a Armağan'dan ayrı basım, İstanbul 1976.
- DURAN,LÜTFİ : İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşri ve Tanzim Tasarruflarının Sınırları, İ.H.F.Mec, C.XXX, İstanbul 1976.
- EKİN,NUSRET : Endüstriyel İlişkiler, İstanbul 1970; KUTAL,METİN: Sendika İçi Demokrasi ve Sendika Denetimi, İk. ve Mal.Dergisi, İstanbul.
- EROĞLU,HAMZA : İdare Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.
- EROĞLU,HAMZA : İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, 4.Baskı, Ankara 1984.
- GELİŞİM HASCHETTE : Alfabetik Genel Kültür Ansiklopedisi, C.I.
- GELLHORN,W. : The Swedish Justitieombudsman, "The Yale Law Journal", November, Vol.75,1965.

- GİRİTLİ, İSMET : Kamu Yönetimi, Teşkilatı ve Personeli, Filiz Kitabevi, İstanbul 1983.
- GÖZÜBÜYÜK, A.ŞEREF: Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara 1983 (Metinde adı geçen eser kısaltması ile gösterilmiştir).
- GÖZÜBÜYÜK, A.ŞEREF: Yönetimsel Yargı, Sevinç Matbaası, Ankara 1970 (Metinde adı geçen eser kısaltması ile gösterilmiştir).
- GÖZÜBÜYÜK, A.ŞEREF: Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kazai Denetlemesi, Sevinç Matbaası, Ankara 1961.
- GÖZÜBÜYÜK, A.ŞEREF: Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara 1983; AKILLIOĞLU, T.-ULUER, Y.: 1982 Anayasasında Yönetimin Düzenleniş, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Yıl 1983, Ankara.
- GÜRBÜZ, YAŞAR : Anayasalar, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981.
- GÜRAN, SAİT : Yönetimde Açıklık, Sarıca'ya Armağan, İ.H.İ.D, Yıl 3, S.1-3, İstanbul 1982.
- HAZARD, JOHN N. : The Soviet System of Government, The University of Chicago Press, Chicago 1968.
- İŞIKLI, A. : Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi ve Yeni Düzenlemeler, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Özel Sayı, Ankara 1983.
- İNALCIK, HALİL : Adaletnameler, T.T.K.Yay, Ankara 1965.
- JAMES, PHILIP S. : An Introduction to English Law, London 1969.
- KAYA, ALİ : Kamu Yönetimine Giriş, Özak Matbaası, Kayseri 1986.
- KEPENEK, YAKUP : 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınları, İstanbul 1990.
- KOÇİ, BEY : Koçi Bey Risalesi, Hazırlayan: Danışman Zuhuri, İstanbul 1971.
- KÖPRÜLÜ, FUAT : Osmanlı Devletinin Kuruluşu, T.T.K.Yay, Ankara 1959.
- KUZU, BURHAN : Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durumu, Bayrak Matbaası, İstanbul 1989.
- KUZU, BURHAN : 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990.
- LARRY, B.HILL : Institutionalisation The Ombudsman and Bureaucracy, The American Political Science Review, Vol.LXIII, No: 3 September, London 1974.
- LE PARTIÇULIER : Recours Au Mediateur Jailler, Aout 88.
- LORDER, D. : La Procuratura Sovietique Et Leas Droit De Individu Envers Etat Revue De La Commission Internationale Des Jurites 1957.
- MUMCU, AHMET : Divan-ı Hümayun, A.Ü.H.F.Yay, Ankara 1976.
- MUMCU, AHMET : Divan-ı Hümayun, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara 1985.

- OKANDAN.RECAİ G. : Amme Hukukunun Anahatları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1977.
- ONAR,SİDDİK SAMİ : İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I,II,III, Akgün Matbaası, İstanbul 1966 (Metinde adı geçen eser kısaltması ile gösterilmiştir).
- ORHONLU,CENGİZ : Osmanlı Tarihine Ait Belgeler, Telhisler (1577-1607), İstanbul 1970.
- OYTAN,MUAMMER : Ombudsman Eliyle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Prof.Dr.Osman Fazıl Berkiye Armağan, A.Ü.H.F.Yay, Ankara 1977.
- ÖZBUDUN,ERGÜN : Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 1986.
- ÖZÇELİK,SELÇUK : Anayasa Hukuku 1 (Umumi Esaslar), Beta Yayıncılık, İstanbul 1984.
- ÖZÇELİK,SELÇUK : Anayasa Hukuku Dersleri, C.II, Türkiye'nin Siyasi Rejimi ve Müesseseleri, Filiz Kitabevi, İstanbul 1983.
- ÖZDEŞ,ORHAN : Danıştay'ın Tarihçesi, Yüzyıllar Boyunca Danıştay, Ankara 1968.
- PAKALIN,M.ZEKİ : Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, İstanbul 1971.
- PAYASLIOĞLU,ARİF : Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, A.İ.D.,C.II, Ankara 1969.
- PHILLIPS,O.H. : Constitutional and Administrative Law, Fifth Edition, London 1973.
- PROPHET,JOHN : The Structure of Government, London 1971.
- REFİK,AHMET : Memalik-i Osmaniye'de Demirbaş Şarhı, Raşid Tarihi III, Bülleten, İstanbul 1332.
- SAVCI,BAHRİ : Siyasal İktidarı Hukuka Bağlama Çabasının Geçirdiği Seyir, A.Ü.S.B.F.D, Ankara 1977.
- SENCER,MUZAFFER : Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul 1986.
- SMITHBURG,SİMON T. : Kamu Yönetimi, Çev.: Cemal Mihçioğlu, S.B.F.Yay, Ankara 1973.
- SOYBAY,SELÇUK : Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi, İ.H.İ.D, S.6, İstanbul 1985.
- SOYBAY,SELÇUK : Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı, İ.H.İ.D, İstanbul 1986.
- SOYBAY,SELÇUK : Devlet Denetleme Kurulu, İ.Ü.Sos.Bil.Enst.Kamu Yön.Bölümü, Yayınlanmamış Master Tezi, İstanbul 1984.
- SOYSAL,MÜMTAZ : 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 7.Baskı, Ankara 1987.
- STACEY,FRANK : The Government of Modern Britain, Oxford 1969.
- TEZİÇ,ERDOĞAN : Anayasa Hukuku, Beta Yayıncılık, İstanbul 1986.

THE SWEDISH OMBUDSMAN: Fact Sheetson Sweeden, The Sweedish Institue, June 1989.

TORTOP,NURİ : Yönetimin Denetlenmesi Biçimleri, A.İ.D., C.VII,S.I,Ankara 1974.

TORTOP,NURİ-İSBİR,EYÜP G.: Yönetim Bilimi, Bilim Yayınları, İstanbul 1982.

TUNAYA,T.ZAFER : Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4.Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980.

TUNÇOMAĞ,KENAN : İş Hukuku, C.II, 2.Baskı, İstanbul 1985.

UZUNÇARŞILI,İSMAİL H.: Osmanlı tarihi, T.T.K.Yay, Ankara 1947.

UZUNÇARŞILI,İSMAİL H.: Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal, T.T.K.Yay, Ankara 1970 (Metinde adı geçen eser kısaltmasıyla gösterilmiştir).

UZUNÇARŞILI,İSMAİL H.: Osmanlı Devlet Teşkilatı, T.T.K.Yay, C.1-2, VIII Dizi, Ankara 1984.

UZUNÇARŞILI,İSMAİL H.: Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, T.T.K.Yay, Ankara 1986.

VERSAN,VAKUR : Kamu Yönetimi, Siyasal ve İdari Teşkilat, 7.Baskı, İstanbul 1978.

YILDIZ,H.DURSUN : Doğuştan Günümüze İslam Tarihi, Çağ Yayınları, XI.C, İstanbul 1989.

WADE,H.W.R. : Administrative Law, Third Edition, Oxford 1971.

WADE,H.W.R. : The Ombudsman in Britain, Prof.Dr.Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, A.Ü.H.F.Yay, Ankara 1974.

**Y. O.**

**Yükseköğretim Kurulu  
Dokümantasyon Merkezi**