

T.C.

**İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

Yüksek Lisans Tezi

DEVLET DENETLEME KURULU

AYHAN GURLEŞ

2501918157

**Tez Danışmanı
Yrd.Doç.Dr. Şebnem SAYHAN**

İstanbul, 2010



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



TEZ ONAYI

Enstitümüz **Kamu Yönetimi** Anabilim Dalında ders dönemindeki Eğitim-Öğretim Programını başarı ile tamamlayan **2501918157** numaralı **Ayhan GÜRLEŞ**'in hazırladığı **"Devlet Denetleme Kurulu"** konulu **YÜKSEK LİSANS/ DOKTORA TEZİ** ile ilgili **Tez Savunma Sınavı**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15.Maddesi uyarınca **26.10.2010 Salı günü saat 13.00'da** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE**.....ne* **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF. DR. ALİ ÜLKÜ AZRAK	Kabul	<i>Ali Ulku Azrak</i>
PROF. DR. ZEHREDDİN ASLAN	RED	<i>Zehreddin Aslan</i>
DOÇ. DR. KAHRAMAN BERK	RED	<i>Kahraman Berk</i>
YRD. DOÇ. DR. ŞEBNEM SAYHAN	Kabul	<i>Ş. Sayhan</i>
YRD. DOÇ. DR. MURAT ÖZLER	Kabul	<i>Murat Özler</i>

ÖZ

Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun Türk idari yapısı içerisindeki yeri ve önemi gittikçe artmaktadır.

1982 Anayasası'ndan önce idari yapımıza 1 Nisan 1981'de 2443 sayılı yasa ile kazandırılan bu Kurul, daha sonra 1982 Anayasası'nın 108. 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 düşünülmüş ve bu düşüncenin neticesi olarak kurulmuştur.

Çalışmamızda İdarenin Denetimi başlığı altında, idarenin yargısal ve yargısal olmayan denetim şeklinin yanısıra idari, siyasi, kamuoyu ve özel denetim biçimleri, Kurulun kendisine özgü oluşumu ve çalışma düzeni ayrıntılı olarak incelenerek, kurul raporlarının hazırlanışı ve yasal niteliği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kurul'un nasıl oluştuğu, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yaparken nasıl bir çalışma düzeni içinde bulunduğu, çalışmaların sonunda hazırlanacak raporların niteliklerinin neler olabileceği saptanmaya çalışılmıştır.

Ayrıca "Ombudsman" olgusunun Devlet Denetleme Kurulu ile karşılaştırılması yapılmış ve bulgular ışığında ulaşılan sonuçlar, yorumlar ve bunlara ilişkin öneriler yer almıştır.

ABSTRACT

In our study, the State Supervisory Council which has been established with the purpose of performing and furthering the regular and efficient functioning of the administration and its observance of law will be discussed with respect to its place and importance within the Turkish administrative structure.

This council was brought into our administrative structure with a law numbered 2443 in April 1, 1981 before the 1982 Constitution of Turkey, and then it was reconstituted by the article 108 of the 1982 Constitution and gained a constitutional institution identity. The State Supervisory Council, on the basis of strengthened executive principle dominating the 1982 Constitution, was considered as a supporting instrument to help the President to use his increased powers as being different compared to the previous constitutions, and the Council was established as a result of this consideration. This study is composed of three parts.

In the first part, under the title of Inspection of the Administration, not only the administrative and political forms but also public opinion and private forms of inspection will be examined in addition to judicial and non-judicial inspections of the administration.

In the second part, the distinctive formation of the Council and its working arrangements will be examined in detail, and the way to prepare the council reports as well as their legal nature will be tried to be established. Moreover, some issues relating to the Council will also be identified within the context of this study such as the organization of the council and its working principles while doing inquiries, investigations and inspections and the nature of the council reports to be prepared as a result of them as well.

In the third part, the phenomenon of "Ombudsman" will be compared with the State Supervisory Council. And in the conclusion part, there will be conclusions, comments and suggestions in the light of all findings taking place in this study.

ÖNSÖZ

İnsanlık tarihinin her döneminde, “Yönetenler” ile “Yönetilenler” arasındaki ilişkiler hep “hassas” olmuştur. Yönetimin her zaman hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışması mümkün olmamıştır. Yönetimin hukuk dışına çıktığı durumlarda; hukukun yeniden tesisini sağlayacak “kişi, kurum veya kuruluş” arayışları hep süregelmiştir.

Bu kurum veya kuruluşlar, ülkelerin özelliklerine ve sistemlerine göre farklılıklar göstermiş, özünde ise “yürütmenin denetlenmesi” esasına dayandırılmıştır. Ülkemizde de Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun Türk idari yapısı içerisindeki yeri ve önemi gittikçe artmaktadır.

1982 Anayasası'ndan önce idari yapımıza 1 Nisan 1981'de 2443 sayılı yasa ile kazandırılan bu Kurul, daha sonra 1982 Anayasası'nın 108. 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 düşünülmüş ve bu düşüncenin neticesi olarak kurulmuştur.

Çalışmamızda idarenin yargısal ve yargısal olmayan denetim şeklinin yanısıra idari, siyasi, kamuoyu ve özel denetim biçimleri, Kurulun kendisine özgü oluşumu ve çalışma düzeni ayrıntılı olarak incelenerek, Kurul raporlarının hazırlanışı ve yasal niteliği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Ayrıca "Ombudsman" olgusunun Devlet Denetleme Kurulu ile karşılaştırılması yapılmış ve bulgular ışığında ulaşılan sonuçlar, yorumlar ve bunlara ilişkin öneriler yer almıştır. Çalışmalarında kendisinden sonsuz destek gördüğüm hocam Sayın Yrd.Doç.Dr. Şebnem SAYHAN' a teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZ.....	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
KISALTMALAR.....	1
GİRİŞ.....	3

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARENİN DENETİMİ

İDARENİN DENETİMİ.....	4
------------------------	---

I. İDARENİN YARGI YOLUYLA DENETİMİ.....	9
---	---

II. İDARENİN YARGI DIŞI DENETİMİ.....	13
---------------------------------------	----

A. İDARİ DENETİM	13
------------------------	----

1.Faal İdare Yapısı İçerisinde Denetim.....	13
---	----

a.Hiyerarşik Denetim	13
----------------------------	----

b.İdari Vesayet Denetimi	14
--------------------------------	----

2. Faal İdari Yapısı Dışında Denetim.....	15
---	----

B. SİYASAL DENETİM	15
--------------------------	----

1. Parlamento Denetimi ve Araçları.....	15
---	----

a.Soru	16
--------------	----

b.Genel Görüşme.....	17
----------------------	----

c.Meclis Araştırması	17
----------------------------	----

d.Meclis Soruşturması	18
-----------------------------	----

e.Gensoru.....	19
----------------	----

2.Dilekçe Hakkı.....	20
----------------------	----

C. KAMUOYU DENETİMİ.....	25
--------------------------	----

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET DENETLEME KURULU'NUN KURULUŞ NEDENİ, KONUMU VE İŞLEVİ

I-DEVLET DENETLEME KURULUNUN KURULUŞ NEDENİ	28
A.CUMHURBAŞKANININ KONUMU	29
B.DEVLET DENETLEME KURULUNUN KONUMU	30
C.DEVLET DENETLEME KURULUNUN İŞLEVİ	32
II-DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV ALANI.....	32
A.KURULUN GÖREV ALANININ KAPSAMI	33
1.TÜM KAMU KURUM VE KURULUŞLARI	33
2.SERMAYESİNİN YARISINDAN FAZLASI BİR KAMU KURUM VEYA KURULUŞU TARAFINDAN KARŞILANAN HER TÜRLÜ KURULUŞLAR.....	36
3. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARI	38
4.HER DÜZEYDE Kİ İŞÇİ VE İŞVEREN MESLEK TEŞEKKÜLLERİ	40
5.KAMUYA YARARLI DERNEKLER	42
6.VAKIFLAR	44
III.DEVLET DENETLEME KURULUNUN OLUŞUMU	46
A.KURUL BAŞKANININ GÖREVLERİ	48
B. KURUL ÜYELERİNİN GÖREVLERİ	49
C. ÖZLEŞMELİ UZMAN PERSONEL İLE GEÇİCİ OLARAK GÖREVLİNDİRİLECEK MÜFETTİŞ,ARAŞTIRMACI VE UZMANLARIN GÖREVİ	49
D. DEVLET DENETLEME KURULUNUN ÇALIŞMA DÜZENİ	50
1.KURULUN HAREKETE GEÇMESİ.....	50
2.KURULUN TOPLANTILARI	51
3.KURULUN ÇALIŞMA BİÇİMİ	51

a.İnceleme	52
b.Araştırma.....	52
c.Denetim	52

4. BEYANAT VERME YASAĞI, BELGE VE BİLGİ SAKLAMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ	53
--	----

IV.DEVLET DENETLEME KURULUNUN RAPORLARI	54
A.RAPORLARIN HAZIRLANIŞI	54
B.RAPORLARIN HUKUKİ NİTELİĞİ.....	55

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARENİN İDARE DIŞINDA ÖZEL BİR ORGAN TARAFINDAN DENETLENMESİ

A. OMBUDSMANLIK KURUMU.....	58
1.İsveç Ombudsmanı.....	59
2. İngiliz Ombudsmanı	61
3. Fransız Mediatörü	63

B. OMBUDSMAN ve DEVLET DENETLEME KURULU'NUN KARŞILAŞTIRILMASI	65
1.Kuruluş Amacı Yönünden	70
2.Harekete Geçme Yönünden	71
3.Görev Alanı Yönünden	71
4.İzledikleri Usul Yönünden	72
5.Hazırladıkları Raporlar Yönünden.....	72
SONUÇ.....	73
KAYNAKÇA	79

KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
A.I.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.D.K.	: Devlet Denetleme Kurulu
D.M.T.D.	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
D.K.	: Dernekler Kanunu
E.	: Esas
G.U.İ.B.F.Y.	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları
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 Kuruluş Kanunu
K.	: Karar
K.H.K.	: Kanun Hükmünde Kararname
Kt.	: Karar Tarihi
KİT.	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
Md.	: Madde

M.G.K.T.D.	: Milli Güvenlik Kurulu Tutanak Dergisi
MO	: Miliiteombudsman
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 Taruh Kurumu
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
yy-	: Yüzyıl
Y.	: Yönetmelik

GİRİŞ

Çalışmamızda; yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun Türk idari yapısı içerisindeki yeri ve önemi tartışılacaktır. 1982 Anayasası'ndan önce idari yapımıza 1 Nisan 1981'de 2443 sayılı yasa ile kazandırılan bu kurul, daha sonra 1982 Anayasası'nın 108. 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 düşünülmüş ve bu düşüncenin neticesi olarak kurulmuştur.¹ Hazırlanan çalışma üç bölümden oluşturulmuştur.

Birinci bölümde; İdarenin Denetimi başlığı altında, idarenin yargısal ve yargısal olmayan denetim şeklinin yanısıra idari, siyasi, kamuoyu ve özel denetim biçimleri de incelenecektir.

İkinci bölümde; Kurulun kendisine özgü oluşumu ve çalışma düzeni ayrıntılı olarak incelenerek, Kurul raporlarının hazırlanışı ve yasal niteliği ortaya konulmaya çalışılacaktır. Kurul'un nasıl oluştuğu, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yaparken nasıl bir çalışma düzeni içinde bulunduğu, çalışmaların sonunda hazırlanacak raporların niteliklerinin neler olabileceği saptanmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde; "Ombudsman" olgusunun Devlet Denetleme Kurulu ile karşılaştırılması yapılacaktır.

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

¹ KAYA Ali; Devlet Denetleme Kurulu, Doktora tezi, İstanbul 1992, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü s.5

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARENİN DENETİMİ

İdarenin denetlemesi konusuna geçmeden önce, "İdare" sözcüğünün hangi anlamda ele alındığının açıklanması gerekir.² "İdare" sözcüğü çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır. Konumuz bakımından kamu idaresi gerek bizde gerekse Kıta Avrupası'nda "İdare" diye anılır. Buna karşılık Anglo-Amerikan ülkelerinde "Kamu İdaresi" deyiimi daha yaygındır.³

Gerçekten de günlük dilde idare kavramı bazen bir faaliyeti, bazen de bu faaliyeti yürüten organı anlatmak üzere kullanılmaktadır. Maddi anlamda kullanıldığı zaman bir işi yönetmek, organik anlamda bir faaliyeti yürüten organ anlamına gelmektedir.⁴ Görüldüğü gibi idare bazen bir teşkilatı (örgütü), bazen idari faaliyetleri, bazen de her ikisini birden ifade eder.

Nitekim 1982 Anayasasında da, idarenin bu üç anlamda da kullanıldığını görüyoruz;

a) Anayasının 125. maddesinde " idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" şeklinde öngörülen idare, organik anlamda bir örgütü ifade eder.

b) Yine Anayasının 125. maddesinde bulunan "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ibaresindeki idare, idari faaliyet anlamında kullanılmıştır.

c) Anayasının 123. maddesinde "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" kuralındaki idare ise, hem teşkilat (örgüt), hem de idari faaliyet anlamına gelmektedir.

² YARDIMCI Mustafa; İdarenin İç Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı s. 5

³ BALTA Tahsin Bekir: İdare Hukuku Genel Konular, Ankara, 1970 s. 25

⁴ GİRİTLİ, İsmet-Tayfun Akgüner: İdare Hukuku, İstanbul, 1993, s. 11

Yıldızhan Yayla'ya göre idare, bir yönetim ve uygulama işi veya kuruluştur. Ağır basan özelliği budur.⁵

Gözübüyük - Akıllıoğlu'nun da belirttikleri gibi, geniş anlamda idare, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenişini ve işleyişini ifade eder. Bu her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine alan bir tanımlamadır.⁶

Duran'da aynı yaklaşımı şu şekilde ifade etmektedir; "İdarenin teknik bir tanımını yapmak istersek diyebiliriz ki; yasama, hükümet etme ve yargılama olmayan tüm kamusal kurum ve işler idaredir." Olumsuz niteliğine rağmen bu tanım idareyi en geniş kapsamı ve başlıca niteliği ile açıklayan doğru bir formüldür.⁷

Bu anlamda kamu idaresini, devletin kendine özgü amaçları çerçevesinde, üzerine aldığı kamu yararını gerçekleştirmek için doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yürüttüğü somut faaliyetler ve bu faaliyetlerin örgütlenişi olarak özetlemek mümkündür.

Sonuç olarak, "İdare yasama ve yargı organları dışında yürütme organı içindeki kamu makamları (otoriteleri) olarak da tanımlanabilir. Bu makamların kamu yararını sağlamak amacıyla kamu gücünü kullanarak yürüttükleri faaliyetlere, yerine getirdikleri görevlere de idari faaliyetler" diyebiliriz.

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

Yönetim bilimcileri denetimi, genellikle; yönetim faaliyetlerinin kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak yapılıp, yapılmadığını belirten araç olarak tanımlarlar.⁸

5 YAYLA Yıldızhan; İdare Hukuku, İstanbul, 1985, s. 23

6 GÖZÜBÜYÜK A.Şeref -Tekin Akıllıoğlu; Yönetim Hukuku, Ankara, 1992, s. 2

7 DURAN Lütfi; İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, s. 2

8 TORTOP Nuri; Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri, AİD,C.VII,S.I,1974,s.27.

Denetim "İdarenin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak" için yapılır. İdare üzerindeki denetim faaliyeti "hukuka uygunluk" şeklinde olabileceği gibi, "yerindelik denetimi" şeklinde de olabilir. Yerindelik denetimi kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde, kamuya yararlı olarak yürütülüp, yürütülmediğinin denetlenmesidir.⁹

Hukuka uygunluk denetimi ise, İdarenin, hukukun çizdiği sınırlar içinde ve hukuka uygun olarak kamu hizmetlerini yerine getirmesini ve hukukun dışına çıktığında kendini bir yaptırımın karşısında bulmasını sağlar.

Hukuk devleti ilkesinin en belirgin niteliklerinden birisi de Devletin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabii olmasıdır. Nitekim bu ilkeyi 1961 Anayasası'nda (1971 yılında yapılan değişikliklerle) gördüğümüz gibi, 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde de "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" şeklinde görüyoruz.

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 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.¹⁰

Kamu yönetimi alanındaki kuruluşlar kendilerine tanınan yetkileri kullanırken, kamu yararı amacından uzaklaştıklarında veya bu yetkilerini belli bir zümre veya kişinin çıkarını sağlayacak biçimde ve Anayasayla belirlenen temel hak ve özgürlükleri zedeleyici bir biçimde kullandıklarında, onları bir yaptırım karşısında bırakmak ve böylece hukuka bağlı kalmalarını sağlamak, hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmenin en önemli bir koşuludur. Hukuk devleti kavramı, Hükümet edilenlere hukuk güveni sağlayan adaletli hukuk sistemine sahip bir devlet düzenini

⁹ GİRİTLİ İsmet - AKGÜNER Tayfun; İdare Hukuku Dersleri, Filiz Kitabevi, İst., 1985. s.24

¹⁰ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref; "Kamu Yönetimi ve Hukuk", Prof.Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, AÜSBF ve TODAİE Yay., 1974. s.141

ifade etmektedir. Kamu kuruluşlarının davranışlarının kanuna veya ona eşit hukuk kurallarına dayanmasına "Kanuni İdare İlkesi" denilmektedir. Bu ilke İdareyi çeşitli açılardan etkilemektedir. Kanuni İdare ilkesi, İdarenin davranışlarına kanunun ve ona eşit hukuk kurallarının, bu arada genel hukuk ilkelerinin egemen olması demektir.¹¹

1982 Anayasasının "yürütme yetkisi ve görevi" kenar başlığını taşıyan 8. maddesi "yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" demektir. 1961 Anayasasının ilgili 6. maddesinde ise, sadece "yürütme görevi" kenar başlığı kullanılmış ve bu madde "yürütme görevi kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir" şeklinde düzenlenmişti. Bu iki düzenleme birbirinden farklıdır ve ilk göze çarpan fark 1982 Anayasasının 8. maddesinin kenar başlığına ve metnine "yetki" sözcüğünün eklenmesidir.

Anayasanın 123. maddesinde ise "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü yer almış ve kanuni idare ilkesinin varlığı vurgulanmıştır. Anayasanın diğer maddelerinde de kanuni idare ilkesine yer verilmiştir.¹²

Yürütme ve İdarenin görevlerinin kanunla belirlenmesi gerektiği Anayasanın 113. ve 123. maddelerinde belirtilmiştir. İdarenin kanunun verdiği görev doğrultusunda hareket etmesi ve kanunun bulunması halinde faaliyetini sürdürmesi, 1982 Anayasasında da diğerlerinde olduğu gibi, kanuni yönetim ilkesinden uzaklaşmadığını göstermektedir.

Ancak, bir Kamu Kuruluşu ya da İdare takdir yetkisini kullanırken hukuka uygun hareket etmek zorundadır. Kendisine verilen görevi yerine getirirken, uygun çözüm yolunu seçme konusunda kendisine bir yetki tanınmış ise, bu çözüm yolunu seçerken dilediği gibi davranma olanağına sahip değildir, hizmete en uygun olanını

¹¹ EROĞLU Hamza; İdare Hukuku, Ankara 1984, s.316.

¹² Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası, Derleyen; Attila Özer, Bilim Yay., Ank. 1984, s.469

seçmek zorundadır. Devlet faaliyetlerinin günden güne artması; görülecek hizmetlerin daha karışık ve belirsiz bir şekil alması; teknik bilgi ve ihtisaslara ihtiyaç göstermesi, İdareye böyle bir serbestinin tanınmasını zorunlu kılmaktadır¹³.

Hukuk devleti ilkelerinin kabul edildiği ülkelerde, İdare, kendi koyduğu hukuk kurallarına uyan ve kendini onlarla bağlı sayan bir varlık olmalıdır. İdare edilenlerin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ve kamu hizmetlerinin düzenli ve kamu yararına uygun olarak yürütülmesi amaçları, İdarenin hukuka bağlılığını zorunlu kılar. Kanuni İdare ilkesi, İdareyi kanuna saygılı olmaya zorlar ve belirli konularda bir davranışta bulunabilmesi için de kanuni yetki zorunluluğu getirir. Hukuk devletinin tam olarak gerçekleşmesinin, sadece yargının hukuka uygunluk denetimi ile sağlanamayacağı, bunun yanında idarenin eylem ve işlemlerini yürütürken özellikle de idare edilenlerin kişisel menfaatleriyle ilgili idari faaliyetleri belli şekil ve usul (yöntem) kurallarına bağlanması zorunluluğu üzerinde durmak gerekir. Devlet hayatının her alanının hukukileştirilmesi olayı ön planda idari faaliyetin muhtevasını kavramakla yetinmiştir. İdari faaliyette özellikle muhteva ve hedeflerin hukuken düzenlenmesine karşılık bu hedeflere ulaşmakta izlenen yolların, uygulanan usullerin, uzun bir süre ihmal edilmiş olması bunu göstermektedir. İdare hukukunda “şekil ve usul” problemin ihmali olarak görünen bu davranış, çağdaş hukuk devleti anlayışını da etkilemekten geri kalmamıştır.¹⁴

İdareyi hukuka bağlılığa ve uygunluğa zorlayan en önemli mekanizmalardan biri "denetim" mekanizmasıdır. Denetim, İdarenin kamu hizmet ve faaliyetlerini görürken, hukuk düzenine uygun ve ona bağlı kalarak işlemlerini temine yarar. İdarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesi idare edilenlere bir güvence sağladığı gibi, İdarenin, faaliyetlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesini de sağlar.

¹³ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref; Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s.202.

¹⁴ AZRAK A.Ülkü; Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi, İUHFM, C.33 s.1-2, İst. 1967 s.67

I. İDARENİN YARGI YOLUYLA DENETİMİ

İdarenin girdiği bir takım faaliyetler ile fertlerin hakları ve menfaatleri zedelenabilir. 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.

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 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 usûller izleyerek, yargı yetkisine sahip makamlara yaptığı ve yargısal bir kararla sonuçlanan müracaatları ile sağlanmaktadır.¹⁵

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 "Yönetmel Yargı Sistemi" dir.

¹⁵ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref; Yönetmel Yargı, Turhan Kitabevi, Ankara 2008 s.4

Birinci sistemde genel olarak yönetimin yargı yoluyla denetimi "Adalet mahkemeleri", ikinci sistemde ise "yönetmel mahkemeler" eliyle yapılmaktadır.

Gerçekte ise bu iki ana sistemden hiçbirini tek başına uygulanmamaktadır. Hemen her ülkede, az çok birbirinden farklı sistemler uygulanmaktadır. Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde kimi yönetmel işlemlere karşı özel olarak kurulmuş olan yönetmel mahkemelere, yönetmel yargının uygulandığı ülkelerde de kimi yönetmel işlemlere karşı adalet mahkemelerine başvurulmaktadır. 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 usûlüne sahip, bağımsız yargı yerleri tarafından yerine getirilir. Yasama ve özellikle yürütmenin müdahale alanı dışında, bağımsız, uzmanlaşmış mahkemeler görünümünde olan idari 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.¹⁶

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.

¹⁶ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref.; a.g.e. s.12

İdari yargı yerlerinin, yasama ve özellikle yürütmenin müdahale alanı dışında, bağımsız, uzmanlaşmış mahkemeler görünümünde olması, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerine karşı fertlerin himayesi konusunda en mükemmel denetim biçimi olarak görülmeleri fertlere büyük güvenceler vermektedir.

Cumhuriyet döneminde 1924 Anayasası'nın 51. maddesinde "İdari davalara bakmak ve idari uyuşmazlıkları çözmek üzere... bir Danıştay Kurulu" oluşturulması kuralının yer alması üzerine 1925 yılında 669 sayılı Şura-yı Devlet Kanunu çıkarılmış ve 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 Mahkemelerinin kurulmasına imkan sağlamıştır. Ayrıca 1981 yılında 2568 sayılı yasa ile Yüksek Askeri İdare Mahkemesi kurulması sağlanmıştır.

Genel olarak yönetsel yargıda kullanılan dava türlerine "yönetsel dava" adı verilir. Bunlar yönetimin, yönetim hukukuna göre yaptığı işlem ve eylemlerden doğan davalardır.¹⁷

521 sayılı Danıştay Kanunu ile İptal Davası, Tam Yargı Davası, Yorum Davası ve Temyiz Davası adı altında dört yönetsel 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.

Türk İdari Yargı sisteminde, ilk derece mahkemeleri olarak, İdare ve Vergi mahkemeleri, idari ve vergi uyuşmazlıklarında genel yetkili ve görevli mahkemelerdir. Danıştay'ın bazı konularda ilk derece mahkemesi olarak görev yapması mümkündür. Bölge İdare Mahkemeleri de, gene belli konularda itiraz mercii

¹⁷ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref; a.g.e. s.23

olarak görev yaparlar. Danıştay, idari uyuşmazlıklarda son derece mahkemesi olarak kesin kararlar verir.

6.1.1982 gün ve 2577 sayılı "İdari Yargılama Usulü Kanunu"nın 2'nci maddesinde yönetsel dava türleri iptal ve tam yargı davaları olarak gösterilmiştir.

İptal davası, hukuka aykırı bir idari işlemin yargı yerlerince iptal edilmesini sağlayan bir dava türüdür. İptal davası İ.Y.U.K. tarafından "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile, hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan" davalar olarak tanımlanmıştır. İdari yargıda alınan iptal kararı davacıyı olduğu kadar, bu idari işlemle ilgisi olan herkesi ilgilendirir ve sonuçtan yararlanmalarını sağlar. Hukuk devletinde, iptal davası, İdarenin hukuka uygunluğunu sağlayan yollardan birisidir.

İ.Y.U.K.'nın 2. maddesinde tam yargı davası "idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından açılan" davalar olarak tanımlanmıştır.¹⁸

¹⁸ GOZÜBÜYÜK A.Şeref.; a.g.e..s.210.

II. 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 usûllerin yargı usullerine oranla daha basit olması yönlerinden tercih edilmekte ve önerilmektedir.¹⁹

A. İDARİ DENETİM

İdari teşkilatla ilgili eylem ve işlemlerin, hukuki kararların; idari kurumlar tarafından, idari araç ve usullerle yapılan denetimdir. 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.

1. 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 denetim”de de aynı kamu tüzel kişisi içinde yer alıp aynı yapı içerisinde cereyan etmesidir. İkinci şekli olan “idari vesayet”te ise bir kamu tüzel kişisinin kendi kadrosu içinde bulunmayan bir otorite tarafından ve dışarıdan yapılan denetim söz konusu olmaktadır.

a. Hiyerarşik Denetim

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

¹⁹ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref; a.g.e., s.213

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

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 uyuşmazlık vukuunda; husumet, Devlet tüzel kişiliğini kendi hizmet sahasında temsil eden Bakanlık makamına yönelir.

Hiyerarşik denetimin en önemli özelliği; hizmetin ve faaliyetin elverişlilik ve kanunlara uygunluk açısından denetimini sağlamak üzere; memura (asta), kamu hizmet ve faaliyetleri ile ilgili eylem ve işlemlerin görülmesinden önce emir ve talimat vermek, bu eylem ve işlemlerin görülmesinden sonra da değiştirmek, 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 görmediği işlemlerini iptal etmek, değiştirmek, eylem ve işlemlerini düzeltmek veya ertelemek suretiyle zararlı sayılan birtakım sonuçların önlenmesi amaç edinilmiştir.

b. İdari Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim sisteminin bir sonucu olarak ortaya çıkmakta olup, Devlet tüzel kişiliğinin, yerinden yönetim müessesesi 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 yürütülmesinde 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 öngörülen idari vesayet denetimi, merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan ve idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınırlar içinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisi olarak ifade edilebilir. İdari Vesayet, Devlet birliğinin ve Devletçe yürütülen milli ve genel menfaatlerin yerinden yönetim kuruluşlarınca da korunmasını öngörür.

2. Faal İdari Yapısı Dışında Denetim

Faal idari yapısı içinde yapılan idari denetimin yanısıra, devletin özel denetim kurumları eliyle de, idare denetim sağlayabilir. Belirli alanlarda görev yapan Danıştay, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu gibi kurumlar idarenin belli konulardaki eylem ve işlemleri üzerinde idari denetimlerini yürütürler.

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.²⁰

1. Parlamento Denetimi ve Araçları

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. Parlamentonun vazifesi kanun yapmaktır. Fakat bunun dışında icra organını kontrol etmek ve gerektiğinde onu mesul kılmak yetkisi vardır.

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.

²⁰ TEZİÇ Erdoğan; Anayasa Hukuku, Beta Yayıncılık, İstanbul 1986,s.234.

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 Divan'a sevkedilmeleri söz konusu olabilir.

Parlamentonun idareyi dolaylı olarak bir diğer şekilde denetlemesi, dilekçe hakkına dayanarak denetlemesinde görülmektedir.

1982 Anayasası'nın 98. maddesi, Parlamentonun bilgi edinme ve denetim yollarını düzenleyerek, denetleme yetkisini kullanacağını ifade etmiştir.

a. Soru

Açık ve belli bir konuda, bilgi edinmek üzere yazılı veya sözlü olarak T.B.M.M. üyeleri tarafından Başbakan ve Bakanlardan herhangi bir hususun sorulmasıdır.²¹ 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”²²

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 geciktirebilir. Bu takdirde Meclis Başkanlığına bilgi verir. Sözlü soruya Hükümet adına verilecek cevabın süresi on dakikayı geçemez. Sözlü sorusu üzerine aldığı cevabın kendi bilgisine

²¹ 1982 Anayasası md.98/2

²² Mec.İç Tüz. md.94

uygun olup olmadığı hakkında soru sahibi beş dakikayı geçmemek üzere Meclis kürsüsünden görüşünü açıklayabilir. 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 Başkanlığı'na sunulur. Başkan bu cevabı derhal soru sahibine iletir. Yazılı sorular, Başbakanlığa veya ilgili Bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç yirmi gün içerisinde cevaplandırılır.

b. Genel Görüşme

Anayasaya göre, genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, T.B.M.M. Genel Kurulu'nda görüşülmesidir.²³

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 gensoru arasında yer alan bir denetim yoludur.

c. Meclis Araştırması

Anayasa'daki tanıma göre "Meclis Araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir."²⁴ Gerçekten yasama meclisleri, anayasal görevlerini yerine getirebilmek için önce ilgili konuda bilgi edinmek

²³ 1982 A.Y. md.98/4/ ve Meclis İçTüz.md.99.

²⁴ A.Y.md.98/3

ihtiyacını duyabilirler ve bu bilgiyi başka bir kaynaktan 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.

Meclis İktüzüğü'ne göre Meclis Araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır²⁵ 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.²⁶ 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.

d. 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.²⁷

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

²⁵ İç Tüz.md. 102/3

²⁶ İç Tüz.md.102/4

²⁷ A.Y.md.100

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 sayılır²⁸

e. 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 açar. Gensoru, 1961 ve 1982 Anayasalarında hayli ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Bunun sebebi 1960 müdahalesinden önceki dönemde bu denetim yolunun hemen hemen hiç işleyememiş olmasındandır.

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.

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.²⁹ Yalnız güvensizlik oylarının sayılması kuralını 1982

²⁸ İç Tüz. md. 113/3

²⁹ A.Y.md.99

Anayasası getirmiştir. Amacı ise oylama ile azınlıkta kalan fakat Anayasa gereğince istifaya mecbur olmayan Hükümetin prestij kaybına uğramasını önlemektir.

2. Dilekçe Hakkı

İdarenin siyasi 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.³⁰

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

- T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu ile T.B.M.M.'ne gelen dilekçelerin incelenmesi ve karara bağlanması

1982 Anayasasının 74. Maddesine ve 3071 sayılı Kanun'a göre dilekçelerin muhatabı, yetkili makamlar ve T.B.M.M.'dir. T.B.M.M. de dilekçeleri incelemek üzere, T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu bulunmakta ve dilekçeler öncelikle bu komisyonda incelenmektedir.³¹

- Dilekçe Komisyonunun Kuruluşu ve Çalışma Şekli

T.B.M.M.'nde 16 adet Komisyon bulunmaktadır. Bu komisyonlardan birisi de Dilekçe Komisyonu'dur. Dilekçe Komisyonu, Türk vatandaşlarının ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak T.B.M.M. Başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikâyetleri inceler.

³²Komisyonunun üye sayısı T.B.M.M. Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel

³⁰ A.Y. md. 74

³¹ KENAN Kenan, Türk Kamu Hukukunda Dilekçe Hakkı ve Kullanma usulü, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İdare Hukuku Bilim Dalı, s.18

³² Meclis İçtüzüğü md. 15

Kurul'ca belirlenir. Şu an için T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu 1 Başkan, 1 Başkanvekili, 1 sözcü üye, 1 katip üye ve 9 üyeden oluşmaktadır.

T.B.M.M. Başkanı, siyasi parti guruplarının, parti gurupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasi parti gurubuna düşen üye sayısını tespit eder. Bir siyasi parti gurubu komisyonda kendisine düşen üyelikten vazgeçebilir. Siyasi parti gurupları adaylarını belli bir süre içerisinde T.B.M.M. Başkanlığına bildirir. Siyasi Parti guruplarınca bildirilen adayların isimlerini gösterir listelerin Genel Kurulca, onaylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur.

Komisyon üyeliğinde boşalma olursa, noksan üyelik en kısa zamanda tamamlanır. Mensubu olduğu siyasi parti ile üyelik bağı sona eren veya T.B.M.M.'nde grup kurma hakkını kaybeden bir siyasi partiye mensup olan milletvekilinin komisyon üyeliği kendiliğinden sona erer.

Komisyon üye sayısı tamamlanınca, T.B.M.M. Başkanının çağrısı üzerine toplanan komisyon, Komisyon Başkanı, Başkan vekili, sözcü ve katipten oluşan Başkanlık Divanı'nı seçer. Bu seçim için toplantı yeter sayısı, komisyon üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Seçim gizli oyla yapılır. Seçilmek için, toplantıda hazır bulunanların salt çoğunluğunun oyu gereklidir.

Komisyon, üyelerinin üçte birinin teklifi üzerine veya re'sen Komisyon Başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Komisyon Başkan'ın yönetiminde çalışır. Başkan bulunmadığı zaman, Başkan Vekili, o da yoksa Sözcü komisyona başkanlık eder. Komisyon üyeleri komisyon toplantılarına devam etmeye mecburdurlar. İzinsiz veya özürsüz olarak üst üste üç toplantıya veya bir yıl içerisindeki toplantıların üçte birine katılmayan komisyon üyesi, mensubu olduğu siyasi parti gurubunca komisyondan geri çekilebilir.

- Dilekçelerin Komisyonunda İncelenme Süreci

Dilekçelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu'nda incelenme süreci üç aşamadan oluşmaktadır. Bunlar ilk incelenme aşaması, dilekçelerin Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunda incelenmesi ve Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu kararlarına itiraz üzerine, dilekçelerin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi aşamalarıdır.

Dilekçeler üzerinde ilk inceleme Başkanlık Divanı tarafından yapılır. TBMM İçtüzüğü'nün 116'ncı maddesine göre; "Dilekçe Komisyonunun; Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibinden oluşan Başkanlık Divanı, komisyona gelen dilekçeleri inceleyerek;

- Belli bir konuyu ihtiva etmeyen,
- Yeni bir kanun'u veya bir kanun değişikliğini gerektiren,
- Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan, veya haklarında

bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan,

- Yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen,
- Kanun'un dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi

birini taşımayan, dilekçelerin görüşülemeyeceğini karara bağlar. Komisyon Başkanlık Divanı, bu kararlarını bastırır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtır. Dağıtım tarihinden itibaren on beş gün içinde itiraz olunmayan Başkanlık Divanı kararları kesinleşir ve durum dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Komisyon Başkanlık Divanı; görüşülemeyeceğini karara bağladığı dilekçelerden, kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar gördüklerinin birer örneğini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na ve Başbakanlığa bilgi olarak gönderir. Bunun sebebi komisyonun kanun teklifi yapma yetkisinin bulunmamasıdır.

Komisyon Başkanlık Divanı, İçtüzüğü'nün 116. maddesinin dışında gördüğü dilekçeler ile aynı madde gereğince karara bağladığı dilekçelerden süresi içinde itiraza uğrayanlar, Komisyon Genel Kuruluna sevk edilir. Komisyon Genel Kurulu, kendisine gönderilen dilekçeleri, ilk önce; 116. madde hükmü gereğince inceleyerek, karar konusu olup olamayacakları hususunu kararlaştırır. Komisyon Başkanlık Divanı, Komisyon Genel Kurulunca alınan kararları bastırır, bütün milletvekillerine ve Bakanlara dağıtır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin her üyesi Komisyon Genel Kurulu'nun kararına, kararın dağıtım gününden itibaren otuz gün içinde gerekçeli bir yazıyla itiraz edebilir. Aksi halde, dilekçe hakkındaki karar kesinleşir.

Komisyon Genel Kurulu, itiraz edilen dilekçeler için, itiraz tarihinden itibaren otuz gün içinde bir rapor düzenleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisinin alacağı karar kesindir.

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.

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 usûl ve esaslar dikkate alınarak talep meclis tarafından karara bağlanır. İdari işlere ilişkin parlamentoya 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 parlamentonun verdiği kararın isabetli olmadığı kanısında ise kararı yerine

getirmeyebilir. Fakat uygulamada genellikle yönetim dilekçe komisyonu kararlarını yerine getirmektedir. Aksi takdirde Meclis Hükûmete karşı sahip olduğu diğer denetim yollarını harekete geçirme ve gerekirse yasal düzenlemelere gitme yetkisini kullanma hakkı vardır.

1982 Anayasasının 74. Maddesinde, 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunun 8. Maddesi ile değişiklikler ve ilaveler yapılmıştır:

“Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceler.

Kamu Başdenetçisi TBMM tarafından gizli oyla 4 yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oyu alan aday seçilmiş olur.

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin nitelikleri, seçim ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar Kanunla düzenlenir.”

Bu değişiklik ile ileride bahsedeceğimiz “ombudsman” müessesesi, “Kamu Denetçiliği Kurumu” adı altında Türk idare sistemi içindeki yerini almış bulunmaktadır.

Madde gerekçesinde; “Bireylerin, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen iş ve işlemlerle ilgili olarak bilgi edinebilmesi, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması bakımından büyük öneme sahiptir. Bilgi edinme hakkı, bu konuda çıkartılan özel bir Kanunla düzenlenmiş bulunmasına rağmen, Anayasada bu hakkı doğrudan düzenleyen açık bir hüküm yer almamaktadır. Günümüz toplumunda büyük önemi haiz olan bu hakkın garanti altına alınmasının ileri bir adım olacağı düşünüldüğünden, maddede yapılan değişiklikte bilgi edinme hakkı, Anayasada açıkça düzenlenmektedir. Öte yandan maddeyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması öngörülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin idarenin işleyişiyle ilgili şikayetlerini incelemekle görevlendirilmektedir. Pek çok Avrupa ülkelerinde işletilen bu müessesenin, idarenin işleyişi konusunda standartlar oluşturacağı, ilkeler belirleyeceği ve önemli katkılar sunacağı düşünülmektedir, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulup faaliyete geçirilmesi, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının da bir gereğidir. Bu kapsamda, idarenin işleyişi ile ilgili olarak, bireylere, kamu denetçisine başvurma hakkı getirilmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumunda görev yapacak Kamu Denetçisinin seçimine ilişkin anayasal esaslar düzenlenmektedir. Bunların yanında, Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin diğer hususların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmaktadır. Bilindiği gibi konuyla ilgili Kanun daha önce yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, anayasal dayanağının bulunmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Sorun, Anayasa normu düzeyinde ve kurulu iktidarı bağlar şekilde çözüme kavuşturulmaktadır.” denilmektedir.

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.³³

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 yürütülüş 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. Devleti idare edenler kamuoyunun mutlak nüfuz ve tesiri altındadırlar. Kamuoyunun belirdiği başlıca alan ya da vasıta ise basındır. Basın, devlet ve idarenin halk adına denetimini yaparlar. Kamuoyu denetimi konusunda basının önemli işlevleri vardır. Bu konuda, birinci yönü ile halkın dilek ve şikayetlerini İdareye ve idare edenlere duyurur. Diğer yönü ile de İdarenin aldığı karar ve önlemleri kamuoyuna ulaştırır. Böylece, kamuoyunun İdarenin faaliyetleri hakkındaki görüş ve düşüncelerini açıklayarak, İdarenin bu görüş ve düşünceler doğrultusunda hareket etmesini ve bu yolla denetlenmesini sağlar.

Basın yolu ile öğrendiği herhangi bir dilek veya şikayeti değerlendirmeyen, denetim mekanizmasını ona göre hareket ettirmeyen bir idari makam, keyfi hareket ve davranışları sebebi ile kamuoyunun güvenini kaybeder. Bağlı bulunduğu hizmet teşkilatının başında yer alan Bakanın prestiji sarsılır ve hatta sorumluluğu bahis konusu olabilir.³⁴

Basın, idareyi denetleme görevini ancak, basın hürriyetlerinin tanındığı ve güvence altına alındığı rejimlerde başarı ile yapabilir. "Basın hürriyeti" 1982

³³ SOYBAY Selçuk; Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu hukuku Bölümü, İstanbul 1985, sh.45

³⁴ ER YILMAZ Bilal; Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 26, s. 4, Aralık 1993.

Anayasasının 28. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde ile basın hür ve sansür edilemez olduğu düzenlenmiş ve ayrıca, Devlete, basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak tedbirleri alma görevi yüklenmiştir. Ancak, Devletin iç ve dış güvenliğini, ülkesi ve milletiyle bölünmüz bütünlüğünü tehdit eder veya suç işlemeye ya da ayaklanma veya isyana teşvik eder nitelikte olan veya Devlete ait gizli bilgilere ilişkin bulunan her türlü haber veya yazıyı, yazarlar veya bastırılar veya aynı amaçla, basanlar, başkasına verenler bu suçlara ait kanun hükümleri uyarınca sorumlu olurlar. Ayrıca, Anayasanın 27. maddesine göre yayma hakkı, Anayasanın 1., 2. ve 3. maddeleri hükümlerinin değiştirilmesini sağlamak amacıyla kullanılamaz. Bundan başka, Anayasanın 26. maddesi uyarınca, düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyetlerinin kullanılması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir. Düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dil kullanılamaz. Basın kamuoyu eli ile Yürütmeyi (idareyi) denetleme görevini tam bir dürüstlikle yapmaya, manevi bakımdan değeri olan basın ahlak kurallarına uymaya manen mecburdur.³⁵

Günümüzde kamuoyunun oluşmasında en etkili unsurun kitle haberleşme araçları (radyo, televizyon, gazete, dergi, sinema) olduğu genellikle kabul edilmektedir. Teknik gelişmeler sayesinde etki alanları gittikçe genişleyen bu araçların başlıca özelliği, olayları ve yorumları çok kısa bir zamanda çok büyük kitlelere yayabilmeleri ve böylece onların kanaatlerine yön verebilme olanağına sahip olmalarıdır. Kamuoyunun oluşmasında ileri demokrasilerde, türlü halk zümrelerinin meydana getirdikleri meslek ve menfaat kurum ve grupları, dernekler, sendikalar ve siyasi parti üyeleri gibi araçlar da önemli bir rol oynarlar.

³⁵ ER YILMAZ, Bilal - Musa Eken; *Kamu Bürokrasisi*, 2. Baskı, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1995

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET DENETLEME KURULU'NUN

KURULUŞ NEDENİ, KONUMU VE İŞLEVİ

I. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN KURULUŞ NEDENİ

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.³⁶

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.

Kurulması düşünülen bu denetim organının çeşili nedenlere dayanılarak Cumhurbaşkanına bağlı olması istenilmiştir.

³⁶ AKYILDIZ Ali; Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Lisans tezi, Ankara 1990, Gazi Üniversitesi Sosyal bilimler enstitüsü kamu hukuku bölümü, s.45

A.CUMHURBAŞKANI'NIN KONUMU

1961 Anayasası Cumhurbaşkanına özel bir yer vermiştir. Cumhurbaşkanı devletin başı olmakla, "Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder" (A.Y.md.97/1). Bunun yanında Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak ve hakem rolü vermek için de bazı düzenlemeler getirmiştir.

1982 Anayasası ile ilgili olarak ilk söylenecek söz, bu anayasanın "Güçlü Yürütme" esasına dayandığıdır. Gerçekten 1982 Anayasası "Devlet otoritesinden yana bir sıçrayışı" temsil etmektedir. 1982 Anayasası ile yürütme gerçekten güçlendirilmiş, bu arada Cumhurbaşkanının yetkileri de oldukça genişletilmiştir. 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının yetkileri değişik yerlerde serpiştirilmiş bulunurken, 1982 Anayasasında bir tek madde sistemli bir liste halinde sayılmıştır. Böyle bir düzenleme biçiminin kolaylık sağlamaktan öte, psikolojik bir etki uyandırması amaçlanmış olduğu da söylenebilir. Cumhurbaşkanına ayrılmış böylesine uzun sayfaları gören herkes 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının ne kadar önemli bir yer işgal ettiğini hissedecektir.

1982 Anayasasının 104.maddesinde Cumhurbaşkanı, "Anayasa'nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir." şeklinde bir yetkiye sahip kılınmıştır. Bu genel görünüm içerisinde Cumhurbaşkanının ve giderek yürütmenin önceki anayasal düzene göre daha güçlü konumu, artan yetkilerin 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.³⁷

³⁷ GÜRPINAR Asuman; Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek lisans tezi, İstanbul üniversitesi sosyal bilimler enstitüsü, kamu yönetimi bölümü, İstanbul 1985

Devlet Denetleme Kurulu'nun örgütsel bakımdan doğrudan bağlı bulunduğu Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104. 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, Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanmada kendisine yardımcı bir devlet örgütü olarak kurulmuştur.

B. 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.³⁸

Kurum daha sonra 1982 Anayasası'nın, Yürütme başlığını taşıyan II. bölümünde 108. madde olarak düzenlenmiştir.

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

Türk idari teşkilatı içinde, son yasal düzenlemeler ile yeralan kurullar dahil olmak üzere gözlenen durum; merkezdeki siyasi ve idari makamların ellerinde bulundurdukları yetkilerdeki belirgin artış ve bunun doğal sonucu karar yetkisi ve teknik uzmanlığın merkezileşmesidir.

³⁸ SANAL Recep; Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara 2002, TODAİE yayınları, Yayın no: 314

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 başvurusu mümkün değildir. O nedenle Cumhurbaşkanına 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 Cumhurbaşkanına yardım sağlamakla görevli bir organ olarak düşünülmelidir.

Anayasamızdaki yeri, örgütsel bakımdan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içinde yer almış olması, Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmesi, hazırladığı raporları sadece Cumhurbaşkanına iletmesi 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, Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmasında yardımcı bir Devlet Örgütü olduğunu kabul edebiliriz.

1982 Anayasasının tümü ve Cumhurbaşkanına ilişkin maddeler özellikle göz önünde tutulduğunda, Devletin başı durumundaki Cumhurbaşkanının "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.

C.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 anlaşılacağı gibi, kurulun iki önemli işlevinden bahsetmek mümkün olacaktır. Bunlardan birincisi idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması, ikincisi ise düzenli ve verimli çalışmasının sağlanmasıdır.

Cumhurbaşkanı'nın yeni anayasa ile birlikte ortaya çıkan, belirginleşen yeni konumu, onun idari teşkilatın organizasyonu, fonksiyonların dağılımı konularında belirleyici, idari politikaların tesbitinde ve uygulanmasında yönlendirici olduğunun kabulünü zorunlu kılar görülmektedir.

II . DEVLET DENETLEME KURULU'NUN GÖREV ALANI

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

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 108. maddesinin ve 2443 sayılı kanunun genel gerekçesinde bu iki kesimin denetim kapsamı dışında tutulma nedeni olarak "Hizmetin taşıdığı özellikler" gerekçe gösterilmiştir.³⁹

A. KURULUN GÖREV ALANININ KAPSAMI

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

Ayrıca kanunun yürürlüğe girdiği tarihten yaklaşık bir yıl sonra halkoylaması ile kabul edilen ve yürürlüğe giren 1982 Anayasası'nın 108. maddesi kanunun belirlediği görev alanının kapsamını genişleterek "Vakıflar"ı da görev alanı içine dahil etmiştir.⁴⁰

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 deyim meydana

³⁹ SOYBAY Selçuk; Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı, İ.H.İ.Dergisi, Y.4.S.13, Ankara 1986.S.105.

⁴⁰ Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin maddenin görüşülmesi sırasında üye M.Fevzi UYGUNER; "Anayasamız, Cumhurbaşkanı'nın gözetim hakkını ne yolda, hangi usûller 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.

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... olarak tanımlanabilirse de "Kamu Kuruluşları" kavramını açıklayabilmek pek kolay değildir.

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.⁴¹

Kamu Kuruluşlarının, mahalli idare olarak nitelendirdiğimiz il, belediye, köy olduğu vurgulanmaktadır. 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.⁴²

Yürürlükteki Anayasa ve diğer yasaları, deyim, oldukça farklı anlamlar yükleyerek kullanmışlardır. Anayasanın 165.maddesinde zikredilen "Kamu Kuruluşları" kavramı İktisadi Kamu Kurumlarını karşılar mahiyettedir. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 30. maddesinde Kamu Kurum ve

⁴¹ VERSAN,Vakur.; a.g.e., s.102

⁴² 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 "idare" olduğu, alt başlıkta da "İdarenin Esasları", "idarenin 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.

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.⁴³

Kanun koyucunun tüm yasal düzenlemelerde sık sık kullandığı bu deyimın 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 2. maddesinde bu deyim için getirdiği tanım, kanun koyucunun konuya yaklaşımını ifade eden ilk düzenleme olduğu için aydınlatıcı bir ipucu olarak kabul edilmektedir.⁴⁴

189 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. 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 Kurumu 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

⁴³ SOYBAY Selçuk; a.g.m. s.217

⁴⁴ SOYBAY Selçuk; a.g.m.,s.218

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 ya. pmak 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.

2. Sermayesinin Yarısından 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 iktisadi 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.

-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.

-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.

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 Cumhurbaşkanına 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 iki kuruluşun denetim tekniği birbirinden farklıdır. Örneğin; 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 40.maddesi ilgili Bakanlığın denetim ve gözetim yetkisinin bu teşkilatlar üzerinde var olduğunu da vurgulamaktadır. Devlet Denetleme Kurulu'nda

ise hazırlanan raporlar tarafsız konumda olan Cumhurbaşkanına sunulmakta, o da gereğini yapmak üzere Başbakanlığa göndermektedir.

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 Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içerisine almak suretiyle, ayrıca ve objektif olarak denetimlerinin yapılmasını arzu etmiş olduğu söylenebilmektedir.

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.

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları'na, 1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da bünyesinde yer vermiştir. 1982 Anayasası bu kuruluşları 135. 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 hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak" şeklinde belirlenmiştir.

Ayrıca 135. maddenin 5. fıkrasında "Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir" denilmek suretiyle, Devletin bu teşkilat birimleri üzerinde var olan denetim yetkisi vurgulanmaktadır. Böylece Anayasanın 135. 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.

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, 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 135. maddesinde ifade edilen "Meslek mensuplarının birbiri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak" amacına bakıldığında, bunun sağlanması çok önemlidir. Bu kuruluşlar amaçları dışına çıktıkları zaman hem 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 Cumhurbaşkanına 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 adeta 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.

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 12 Eylül şartlarına itilmesinde sendikaların da müsebbip kabul edilmesi; mevcut sendika mevzuatının halihazırdaki durumunun temel saikini oluşturur.⁴⁵

Sendikaların Devletçe denetimini sağlayan mevzuatın işletilememiş olması, sendika içi demokraside görülen tıkanmalar, 1963-1980 yılları arasında sendikal hayatımızın en fazla tenkit edilen yönleri arasındaydı.⁴⁶

Federasyon, konfederasyon, sendika ve bunların alt ve yan teşekkülleri üzerinde daha önceki mevzuat ve uygulamada yer alan idari, mali, adli denetimden

⁴⁵ EKİN Numan.; 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.

⁴⁶ ARICI Kemal.; Sendikaların Denetimi Bakımından Devlet Denetleme Kurulu, G.Ü.İ. ve İ.İ.B.F.Dergisi, C.3, Ankara 1987 ,s.5.

farklı olan 2443 sayılı Kanunun öngördüğü denetim, sendikalara devlet organları yanında yer verme eğiliminin doğal bir sonucudur.

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. 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.

Devlet Denetleme Kurulu'nun sendikaların denetim sistemi ile olan ilişkisinin asıl kaynağı, Anayasanın 108. 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.

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 mevcuttur.

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 halen 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.

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 dokümanları 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. 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. 2098 sayılı Kanun, 04 Kasım 2004 tarih ve 5253 sayılı yeni Dernekler Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Denetim konusunda önceki düzenlemelere nazaran çok sıkı kayıtları getiren 5253 sayılı kanun, bir derneğin kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için; amacının ve amacı gerçekleştirmek için giriştiği faaliyetlerin, ülke

apında yararlı sonuçlar verecek nitelik ve ölçüde olması yanında, ilgili bakanlığın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın nerisi, ve Bakanlar Kurulu'nun onayına bağlı olduğu vurgulanmıştır (D.K.md.27).

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 yürütmedikleri İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirleri tarafından bizzat veya görevlendireceği memurlar eliyle denetlenebileceklerdir (D.K.md.19).

Son düzenlemeler dernekler için, özellikle kamuya yararlı dernekler için, ayrıntılı denetim hükümleri getirmiştir. Bu zellikleri yanısıra, bu tür dernekler gerek i 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

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. Cumhurbaşkanı istese de bu tür dernekler üzerinde araştırma, inceleme ve denetim yetkisini Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla kullanamayacaktır. Bu alandaki denetim, derneklerin tabi olduğu diğer denetim yollarıyla yapılacak ve yerine getirilecektir.

6. Vakıflar

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu'nun hukuki yapısını düzenleyen yasada yer almayan ve daha sonra 1982 Anayasası'nın 108. 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, harekettten alıkoyma, hapsedme, dinlendirme manalarına gelmektedir. Bu kelimenin çoğulu ise evkaftır. 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." 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. 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. Bu kanun, 27 Şubat 2008 tarih ve 5737 sayılı yeni Vakıflar Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5737 sayılı Vakıflar Kanunu'nun 3 ncü 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 ve yeni vakıflar"dır.

Son grupta yer alan vakıflar da devletin yönetimine katılmadığı, mütevelliler tarafından yönetilen, "cemaat ve esnaf vakıfları"dır. Devletin bunlar üzerindeki denetimi genel hükümler çerçevesinde ilgili görevliler tarafından yapılır.

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. 5737 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 usullerine ve denetimine tabidir.

Ayrıca 11 Ocak 1954 tarihli ve 6219 sayılı kanun, Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne özel hukuk hükümlerine tabi olmak üzere bir banka kurmak amacıyla verdiği yetkiye istinaden, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün veznedarlığı ile kendisine verilecek diğer görevleri yürütmek üzere Vakıflar Bankası'nın kurulmasını sağlamıştır.

Başlangıçta 2443 sayılı kanunla Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içinde sayılmayan vakıflar, daha sonra 1982 Anayasası'nın 108. maddesi ile Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı içerisine alınmıştır. Güçlü yürütme prensibi doğrultusunda hazırlanan 1982 Anayasası, yasada yer almayan bu kuruluşu denetim alanı kapsamına almakla, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanını genişletmiştir. 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 üzerinde araştırma, inceleme ve denetim yetkisini kullanacak, bu amaçla hazırladığı raporları Cumhurbaşkanı'na sunacaktır.⁴⁷

III. DEVLET DENETLEME KURULU'NUN OLUŞUMU

Devlet Denetleme Kurulu 01 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanunla kurulmuştur. Devlet Denetleme Kurulu'nun Teşkilat, Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik ise, 05 Kasım 1981 tarih ve 17505 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Devlet Denetleme Kurulu Teşkilatı, "Kurul" ve "Sekreterlikten oluşur. Kurul dokuz üyeden meydana gelmektedir. 2443 sayılı kanunun 3. maddesi, Kurula seçilecek üyelerin taşımaları gerekli özellikleri saymış bulunmaktadır. Yalnız bu kanunun 3. 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. 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 70 yaşına kadar görev yapabilirler.

⁴⁷ SOYBAY Selçuk; a.g.m. s.105

Bunun yanısıra 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.

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 Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından atanır.

A. KURUL BAŞKANININ GÖREVLERİ

Kurul başkanı aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir;

- 1.Kurula başkanlık etmek ve kurulun diğer makam ve kurumlarla olan ilişkilerinde kurulu temsil etmek,
- 2.Kurulun toplantı gündemini hazırlamak ve hazırlanan gündemi, kurul üyelerine yazılı olarak bildirmek,
- 3.Devlet Denetleme Kurulu sekreterliği personeli ile görevlendirilecek sözleşmeli uzman personelin atanmasını Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği'ne önermek,
- 4.Kurulun yaptığı inceleme, araştırma ve denetlemelerden sonra hazırladığı raporu Cumhurbaşkanının onayına sunmak,
- 5.Kurulun bir yıllık çalışmalarını gösteren ve içeren "Devlet Denetleme Kurulu Yıllık Raporu"nu bunun yanı sıra çalışma sonuçlarından kurulca uyulması uygun görülenlerini yayınlamak,
- 6.Resmi yazışma ve haberleşmeyi yürütmek,
- 7.Rapor formu ile kurul karar metinlerine ilişkin formları hazırlamak ve geliştirmek,
- 8.Sekreterliğin görevlerini ve çalışma düzenini gösterir yönergeyi hazırlamak ve uygulamasını gözetmek ve denetlemek,
- 9.Kurulun çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürümesini sağlamak,
10. Kurul başkanlığı ile ilgili diğer işleri yapmaktır.

B. KURUL ÜYELERİNİN GÖREVLERİ

- 1.Kurulun görüşme ve toplantılarına katılmak,
- 2.Kurul tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmek,
- 3.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,
- 4.Kurul çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürümesini sağlamak konusunda kurul başkanına yardımcı olmaktır.

C. SÖZLEŞMELİ, UZMAN PERSONEL İLE GEÇİCİ OLARAK GÖREVLENDİRİLECEK MÜFETTİŞ, ARAŞTIRMACI VE UZMANLARIN GÖREVİ

- 1.Kendilerine verilecek inceleme, araştırma, denetleme konusunda gerekli bilgi ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve önerilerini içeren bir rapor hazırlamak,
- 2.İstendiğinde, inceledikleri konulara ilişkin raporların kurulda yapılacak görüşmelerinde görüşlerini bildirmek,
- 3.İstendiğinde uzmanlık alanlarına giren inceleme, araştırma ve denetlemelerin raportörlüğünü yapmaktır.

Kurul başkan ve üyeleri, kurulun faaliyet ve çalışmalarından dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

D. 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 bulunmaması halinde, en yaşlı üye kurul başkanlığı görevini yerine getirir ve başkanlığa vekalet eder.

1. KURULUN HAREKETE GEÇMESİ

İdarenin genel anlamda denetimi söz konusu olduğunda, denetim sistemini harekete geçiren üç sujenin var olduğu öne sürülmüştür. 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 değildir.

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.

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 başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Bu durumda başkanın oyu iki oy olarak telakki edilmektedir. 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 karara 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 Kuruldan 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 Cumhurbaşkanına 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 usûllerin; 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 gitmekteçözüm yolları önermektedir. Anlaşılacağı gibi araştırma çalışması için inceleme bir önşarttır. İnceleme ile ortaya çıkan durum karşısında kurul birtakım önerilerde bulunma ve değerlendirmelere gitme ile araştırma çalışması tamamlanmaktadır.

c. Denetleme

Devlet Denetleme Kurulu'nun son çalışma biçimi denetleme faaliyeti olmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu denetim faaliyeti ile kanunların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşlarının, bu görevlerini mevzuata uygun biçimde yerine getirip, getirmediüklerinin ve hizmetlerinin amaç, plan, bütçe, personel, örgütleme, kadro, araç-gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütölüp,

yürütülmediğinin ve idari veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının tespitini yaparak durumu bir raporla Cumhurbaşkanı'na arz etmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu tarafından yürütülen 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 gereği yapılmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından Başbakanlığa veya ilgili teşkilata bir rapor gönderilmektedir.

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 GenelSekreterliği ile kurul veya komisyon başkanı dışında hiç kimseye açıklamalarda bulunamazlar (Md.5).

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 dokümanlar ile yazılı bilgileri saklamak ve başkalarının eline geçmemesini sağlayacak önlemleri almakla yükümlüdürler (Md.6).

IV. DEVLET DENETLEME KURULU RAPORLARI

A. RAPORUN HAZIRLANIŞI

Kurul, Cumhurbaşkanının 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.⁴⁸

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 yardımcı 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 Başkanı'na 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

⁴⁸ ATAY E. Ethem, İdare hukuku cilt: 1 , Gazi Kitabevi, Eylül 2006 s.136

karşı oy yazıları da karara eklenerek, gereği yapılmak üzere Cumhurbaşkanı'na sunulur (Md.19).

Cumhurbaşkanı, talebi ile bilgi edinmeyi amaç edinmişse, kendisine sunulan kurul raporu ile istenilen konu hakkında bilgilendirilmiş ve aydınlatılmış olacaktır. Bir konu veya kurum hakkında veya kamu görevlilerinin işlem ve eylemleri hakkında denetim yapılmasını istemişse; kurul bu konu veya kurum ile personelinin işlem ve eylemleri ile ilgili denetim yapacak, denetim sonucunda belirtilen kıstaslara 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 (Md.20).

B. RAPORUN HUKUKİ NİTELİĞİ

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine araştırma, inceleme ve denetleme çalışmalarını yerine getiren kurul, yukarıda belirtilen usûl 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. 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 konunun aydınlatılması, sorunun saptanması, durumun belirlenmesini

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 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 usulsüzlük mevcut olan bir durum tesbit edilmiş ise bu konunun düzeltilmesi isteği konusunda veya durdurulması konusunda bir Başbakanın veya bir kamu görevlisinin sessiz veya ilgisiz kalabileceği düşünülemeyecektir. Zamanla bu tür bir idari gelenekte yerleşebilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARENİN İDARE DIŞINDA ÖZEL BİR ORGAN TARAFINDAN DENETLENMESİ

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.⁴⁹

A.OMBUDSMAN'LIK KURUMU

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. 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.

Ombudsman, parlamentodan güç alan yönetimi denetleme yetkisine sahip geniş bağımsızlık içinde hareket eden, aşırı formalitelere bağlı olmayan ve

⁴⁹ SOYBAY.Selçuk.; a.g.e. s.57

vatandaşların korunmasına çalışan bir organ olarak vasıflandırmaktadır. 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.⁵⁰ Kamu denetçisinin yetki alanı ülkeden ülkeye değiştiği gibi, kamu denetçisine yapılan müracaat da yine ülkeden ülkeye değişmektedir.

1) 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.

1809 yılında çıkarılan Anayasa ile parlamenter rejimle birlikte Kraliyet Temsilcisi Adalet Şansölyesi yanında Parlamento Temsilcisi, yönetimin kanunlara saygısını gözetmekle yükümlü bir Ombudsmanı kabul etti ve "Justitieombudsman" adını aldı. 1915 yılında da askeri işlerde uzmanlaşmış bir ombudsman kabulü yoluna gidildi. 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.⁵¹

⁵⁰ OYTAN Muammer; Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, Yıl 5, Sy.18-19, 1983.

⁵¹ BAYLAN Ömer; 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.

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.

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 dokümanları, 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.⁵²

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 bulması gerekmektedir. Ombudsman bir kusur ve idari bir ihmal belirlerse suçlu olan memura kusurlarını bildiren ve

⁵² OYTAN Muammer.; a.g.e. s.605

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. 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.⁵³

Halen İsveç'te Parlamento Ombudsman'ı (JO), Hükümetin Atadığı Ombudsman (NO) ve Basın Ombudsman'ı (PO) olmak üzere üç çeşit Ombudsman bulunmaktadır. Ombudsman sadece 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.

2) İngiliz Ombudsmanı

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.⁵⁴

⁵³ ALTUĞ Yaman; Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzüne Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, Yargıtay'ın Yüzüncü Yıldönümü Armağanı, Yargıtay Yayını, Ankara 1968, s.159.

⁵⁴ ARSLAN Süleyman; İngiltere'de Ombudsman Müessesesi, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 19, s. 1, Mart 1986

İngiltere'de Ombudsman temsilci veya sözcü olarak da algılanmaktadır. Parlamenteoya 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.

Daha açık bir ifadeyle Ombudsman, fertlerin kamu personeli, polis ve diğer makamlar aleyhindeki şikayetlerini incelemek ve parlamenteoya rapor etmekle görevli bir memurdur. 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. Parlamento Komiseri, Kraliçe tarafından parlamenteoya yazılan bir mektup ile (Letters Patent) atanır. 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.

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 yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden fertler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemektir. 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. 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 kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinden dolayı yöneltilen şikayetler üzerine ancak harekete geçebilir.

Ayrıca fertlerin doğrudan Parlamento Komiseri'ne başvurma yetkileri olmayıp, ancak parlamento üyeleri aracılığı ile dilek ve şikayetlerini komiseriye ulaştırma olanakları vardır.

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.

3) Fransız Mediatörü

Fransa'daki tartışmalar 1972 yılında Ombudsmanlık kurumunun karşılığı olarak "Mediatör" müessesesinin kabul edilmesi ile sonuçlanmıştır.

Hiç kuşkusuz Fransız mediator 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 pek uymamaktadır. Böylece Kamu Deneticisi yürütme organına bağlı kalacaktır.

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. 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.⁵⁵

⁵⁵ OYTAN, Muammer; a.g.m. s.197

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. 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 başvurmaları mümkün değildir. Kuruluş kanununun 9. 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, orjinal ombudsman modelinden ayrılmaktadır. Fransa'da yerli ve yabancı herhangi bir kimse yönetim ile kendi arasında vukuubulan bir ihtilaftan dolayı kendisine ait bir iş için mediatöre başvurabilir. 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 parlamentelere 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.

Kanun bakanları ve diğer tüm kamu görevlilerini mediatör'e yardım etmekle yükümlü kılmıştır. 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 Cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunulur. Ayrıca resmi gazetede yayınlanarak kamuoyuna duyurulur. Yine mediatör yetkili makam adına ve yerine hatalı memurlara karşı bir disiplin cezası önerilebilir veya hakkında şikayetçi olabilir.

B. OMBUDSMAN ve DEVLET DENETLEME KURULU'NUN KARŞILAŞTIRILMASI

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 uyardıramıştır. 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 Mediatör müessesesi İngiliz Ombudsman müessesesi gibi iskandinav modelinden esinlenerek 3 Ocak 1973 tarihinde JO.du 4 kanunu ile kurulmuştur.

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

Başka deyişle, ihtiyaç sonucu, idarenin yargısal denetiminin yanında ondan ayrı ve uzmanlaşmış bir denetim modelini bulmuşlardır.⁵⁶

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 vasıflandırmaktadır.

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 Devlet Denetleme Kurulu'nun, bu organ karşısındaki durumu objektif olarak tespit etmek faydalı olacaktır. Bu husus D.D.K. 'nın hukuki niteliği, raporlarının hukuki sonucu ve çalışma usulü ile yakından ilgilidir.

⁵⁶ SANAL Recep; a.g.e. s.185

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 benzeşmenin 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 Ombudsmanlık kurumuna pek uymamaktadır.

Ombudsman, parlamento tarafından belirli bir süre için atanırken, Fransa'daki Mediator 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 müşterek yönlerini oluşturmaktadır. Gerek Ombudsman, gerek Mediator, gerekse de Devlet Denetleme Kurulu anayasalarda düzenlenmiş bulunmaktadır.

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 Mediator 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 Mediator 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

Cumhurbaşkanından aldığı talimat doğrultusunda ya inceleme, ya araştırma, ya da denetim yapacaktır. Bunun dışına çıkması mümkün gözükmemektedir.

Ombudsmanlık sisteminde ve mediatör sisteminde denetçilerin 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 Cumhurbaşkanına sunulmakta, hem de resmi gazetede yayınlanmaktadır. Devlet Denetleme Kurulu'nun; Cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçerek yaptığı inceleme, araştırma ve denetim neticesi hazırladığı raporlar ise, kurul kararı olarak Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Eğer kurul raporu bir konuyu aydınlatmış, Cumhurbaşkanını bilgilendirmiş ise, başkaca yapılacak bir işleme gerek kalmayacaktır. Fakat bir denetim neticesi, belirlenen kıstaslara uygun çalışma yapılmamış, bir eksiklik, düzensizlik, kurallara aykırılığa rastlanmışsa bu durumda tereddütler, şüpheler hasıl olmakta, bunun giderilmesi amacıyla gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve ilgili teşkilata raporlar gönderilmektedir. Konuya raporlar açısından bakınca, Fransa'da Mediatörün raporunun parlamentoya sunulması yanında, Cumhurbaşkanına 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 tartışılması, neticede ombudsmana olumlu-olumsuz eleştirilerde bulunulması, çalışmaların toplu olarak yayınlatılması farklı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Buna karşılık Devlet Denetleme Kurulu'nun raporlarının, ombudsman sisteminde olduğu gibi tartışılma şansının olmamasını bir eksiklik sayıyoruz. Buna ilave olarak yapılan çalışmaların yıllık raporlar halinde yayınlanması ve kamuoyuna duyurulması sistemin etkin çalışmasına yardımcı olacağını belirtmek gerekir. Özel denetim organlarının raporlarının biçimleri farklı olsa da görüş 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 şunu belirtmek gerekir; Ombudsman sisteminin denenmesi, tecrübe edilmesi amacıyla ve Cumhurbaşkanının 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 getirilmiş olmaktadır. Bu bakımdan yukarıdaki özellikler dikkate alındığında, Devlet Denetleme Kurulu bir Türk ombudsmanı sayılamayacaktır.

1.Kuruluş Amacı Yönünden

İlk defa İskandinav ülkelerinde ortaya çıkıp gelişen ve daha sonra diğer birçok ülke tarafından örnek olarak alınan Ombudsman kurumuyla DDK'nun kuruluş amaçları birbirinden farklıdır.

Ombudsman kurumu, vatandaşların yönetime karşı olan şikayetlerini en kısa zamanda incelemek ve onlara cevap vermek, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişinin hakkını korumak amacıyla kurulmuştur.

DDK nun kuruluş amacı ise yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır.

Ombudsman kurumu başlangıçta monarşi karşısında kişileri korumak amacına dayanmıştır. 0 tarihten bugüne olumlu bir gelişme sonucu, işlevi idare karşısında kişiyi yalnız bırakmamak, haklarını savunmak ve bu konudaki başvurmaları ve kınamaları izlemek olmuştur.

DDK Cumhurbaşkanına Anayasayla verilen devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevini yerine getirmede yardımcı bir kuvvettir. Yani amaç, devlet organlarının çalışmalarında düzenliliği ve verimliliği sağlamak için, Cumhurbaşkanı adına inceleme araştırma ve denetlemeler yapmak ve bu suretle, Cumhurbaşkanına 104.maddede verilen görevleri yerine getirmede yardımcı olmaktır.

2.Harekete Geçme Yönünden

Ombudsman yönetime karşı şikayeti olanın başvurusuyla harekete geçen bir organdır. Ancak İsveç Ombudsmanı herhangi-bir şikayet olmasa da bir meseleyi inceleyebilir. Gazetelerde herhangibir idareye karşı bir eleştiri görürse derhal girişime geçip duruma el koyabilir.⁵⁷

D.D.K.'nın harekete geçmesi ise Cumhurbaşkanının izniyle olur. Ancak Kurul sekreterlerinden biriyle yaptığımız görüşmede, vatandaşlardan çok çeşitli konularda şikayet mektupları aldıklarını, ayrıca gazetelerde herhangibir idareye karşı yazılan tenkit kupürlerini kesip biriktirdiklerini ve bunların çalışmalarına bir dereceye kadar yön verdiğini öğrendik. Anladığımız kadarıyla, hernekadar harekete geçme konusunda son söz Cumhurbaşkanının olsa da, Kurul, inceleme, araştırma ve denetlemelerin yapılacağı alanın belirlenmesinde yardımcı bir rol oynayabilmektedir.

2443 sayılı Kanunda ve D.D.K. iç yönetmeliğinde bu konuda bir düzenleme olmasada, vatandaşlardan gelen mektupları ve gazete haberlerini değerlendirmeleri bakımından, çok açık olmasa bile, ombudsmanla bir benzerliği olduğu anlaşılmaktadır.

3.Görev Alanı Yönünden

İsveç Ombudsmanının yetkileri çok geniş bir alandadır. İdare, ordu ve adalet mekanizmaları üzerinde yetkilidir. D.D.K. nun ise, askeri kuruluşlar ve yargı organları üzerinde hiçbir yetkisi yoktur. Bunun yanında İngiliz Ombudsmanı Ombudsmanlar içinde yetkileri en dar olanıdır. Sadece merkezi yönetime bağlı kuruluşlar üzerinde yetkilidir. Yerel yönetim kuruluşlarına, kamu kurumlarına, polis teşkilatına ait şikayetleri tetkik edemez.

Kuvvetler ve yargı organları görev alanı dışında tutulduğu için İsveç ombudsmanına göre daha dar, fakat İngiliz Ombudsmanına göre çok daha geniştir.

⁵⁷ Soybay, Selçuk. a.g.e. sh. 78

4.İzledikleri Usul Yönünden

İsveç Ombudsmanı, sorguya çekmek, komisyon ya da mahkeme seanslarında hazır bulunmak, her türlü belge ve bilgiler istemek, dosyaları getirtmek, yetkili kişilere telefon etmek gibi gerekli gördüğü her işleme başvurabilir. Hemen hemen aynı şekilde Fransız ve İngiliz Ombudsmanları da incelenen konularda her türlü bilgi ve belgeyi istemeye, incelemeye, ilgili kişilerle konuşmaya yetkilidirler.

2443 sayılı D.D.K. kurulması Hakkında Kanunun 7. maddesi "Kurul tarafından yapılacak inceleme, araştırma, denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler" şeklinde düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi bu yönden de ombudsmanla bir benzerlik vardır .

5.Hazırladıkları Raporlar Yönünden

Ombudsmanların en korkutucu silahı her yıl parlamentoya sundukları raporlardır. Bu raporda suçlanan memur gösterilir ve tektek kamu oyuna ilân edilir. Oysa hiçkimse böyle bir sergileme içinde bulunmak istemez. İşte bu yüzden raporlar devlet teşkilatı içinde çalışan kimselerin daha dikkatli çalışmalarını sağlayıcı bir etken olmaktadır.

DDK'da herhangi bir inceleme, araştırma ya da denetlemenin sonucunda o çalışmayla ilgili raporu hazırlar ve bunu Cumhurbaşkanı'na sunar. Rapor Cumhurbaşkanı'nın onayı alındıktan sonra Başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderilir (2443 sayılı Kanun. 6/2 md). Bu maddenin son fıkrasında raporların gerekli görüldüğünde yayınlanacağı ve Kurulun bir yıllık çalışmalarının da "Devlet Denetleme Kurulu Yıllık Raporu" adı altında yayınlanacağı belirtilmiştir. DDK Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmeliğin 19 uncu maddesinde ise "inceleme, araştırma ve denetlemelerin sonunda sorumlu üye veya komisyonca iki nüsha halinde bir rapor düzenleneceği" ifadesi yer almıştır.

SONUÇ

1982 Anayasası kabul ve ilan olunmadan önce, yasama yetkisini elinde bulunduran Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan birtakım yasalar Anayasanın ve siyasi rejimin biçimi ve içeriği konusunda önemli ipuçları taşıyordu. Bu Anayasa ile ilgili olarak ilk söylenecek söz, bu anayasanın güçlü yürütme esasına dayandığıdır. Gerçekten 1982 Anayasası "Devlet otoritesinden yana bir sıçrayış" temsil etmektedir.⁵⁸

1982 Anayasası ile yürütme güçlendirilmiş, bu arada Cumhurbaşkanı'nın yetkileri de genişletilmiştir. 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın yetkileri değişik yerlerde serpiştirilmiş bulunurken, 1982 Anayasası'nda tek başlık altında ve sistemli bir liste biçiminde sayılmıştır. Bu durumu "Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri üzerine yazılmış bir kitabın sayfalarını okurcasına" hepsini toplu bir biçimde görmeye benzetebiliriz. 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın ne kadar önemli bir yer işgal ettiği metindeki kapsamlı düzenlemelerden hissedilmektedir.

Oysa, 1924 ve 1961 anayasalarında Cumhurbaşkanının konumu ve işlevi farklı boyutlar içermektedir. 1924 Anayasası Cumhurbaşkanı'na oldukça sınırlı yetkiler tanımıştı. Bu yetkilerin azlığı 1924 Anayasası'nın Egemenlik anlayışından kaynaklanmaktaydı. Bu anayasa, egemenliğin doğrudan kullanılmasında yetkili tek organ olarak T.B.M.M.'yi tanıyordu. Bunun sonucu olarak yürütme, yetkili bir organ olarak görülmemiş ve sayılmamıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı ile Hükümet, yasamaya bağımlı, yetkileri onun adına kullanan organlar olarak görülmüştür.

1961 Anayasası ise; "Millet, egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır" hükmünü getirmek suretiyle, 1924 Anayasasındaki anlayışı değiştirmiş, T.B.M.M.'yi millet egemenliği doğrudan doğruya kullanabilen tek organ olmaktan çıkarmıştır.

⁵⁸ SANAL Recep; a.g.e. s.143

Dolayısıyla Cumhurbaşkanı da, 1961 Anayasası'nda egemenlik yetkisini kullananlardan biri durumuna gelmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı'nı tümüyle T.B.M.M.'ye bağımlı kılan düzenlemeleri kökünden değiştirmiştir. Görüldüğü gibi 1961 Anayasası Cumhurbaşkanı'na özel bir yer vermiştir. Cumhurbaşkanı devletin başı olmakla, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil etmektedir. Bunun yanında Cumhurbaşkanı 'nın tarafsızlığını sağlamak ve hakem rolü vermek için de bazı düzenlemeler getirmiştir.

1982 Anayasası'nda ise Cumhurbaşkanı, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme gibi geniş yetkilere sahip kılınmıştır.

Devlet Denetleme Kurulu'nun, kuruluş ve görev alanı yönlerinden, olağan dışı ve istisnai bir denetleme kurulu olmasının, biri görünürde diğeri gerçek olmak üzere iki temel nedeni vardır.

D.D.K.'nın kuruluşunun gerçek nedeninin siyasal nitelikli olduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre; 12 Eylül 1982 öncesinde kimi siyasal partilerin ve ideolojik akımların, kendilerini ifade etmek ya da güçlerini göstermek gibi amaçlarla özellikle sendikaları, dernekleri ve vakıfları siyasal muhalefet mekanları niteliğine dönüştürmeleri nedeniyle, bu yerler Devlet tarafından yakın denetim ve gözetim altına alınmak istenmiştir. Böylelikle, kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşlarının yapısına girerek onların işleyişini de etkileyen siyasallaşma; Anayasada ve yasalarda yapılan diğer düzenlemeler, D.D.K. tarafından yapılacak denetimlerle de önlenmeye çalışılmıştır.⁵⁹

Görünürdeki nedene gelince; bu neden siyasal nedenle birlikte, hukuksal, yönetsel ve teknik niteliktedir. Bu husus Anayasada "Yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması" biçiminde ifade edilmiştir. Bu ikinci neden, birincisinin gerçekleşmesinin de hukuksal ve yönetsel açılardan zeminini oluşturmaktadır. Bir başka anlatımla, bu yol ve yöntemle başvurmaksızın siyasal amacı gerçekleştirme olanağı yoktur. Bu tür bir denetim biriminin Cumhurbaşkanlığına bağlanması ise, 1982 Anayasasının yürütmeyi güçlendirme ve yürütme içinde

⁵⁹ SANAL Recep; a.g.e. s.148

Cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilmesi yönündeki düzenlemeleriyle açıklanabilir. 1982 Anayasasıyla Cumhurbaşkanına tanınan yasama, yargı ve özellikle yürütmeye ilişkin yetkiler 1961 Anayasasına oranla çok daha geniştir.

Bu denetim görevlerinin başka bir birime, örneğin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna veya sonradan oluşturulan Başbakanlık Teftiş Kuruluna verilmemesi konusunda birçok neden akla gelebilir. Birinci neden; Cumhurbaşkanı'nın, Devleti içeride en üst düzeyde, dışarıda ise tek başına temsil etmesi, herhangi bir siyasi partiyle ilişkisi olmaması, Anayasa ve Cumhuriyetin niteliklerine bağlı ve tarafsız olması, Anayasanın uygulaması ile Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeten bir organ konumunda bulunmasıdır. İkinci neden; Cumhurbaşkanının sahip olduğu geniş yetkilerin ve yürüttüğü görevlerin yerine getirilmesinin pratikte etkin kılınmasıdır. Üçüncü neden ise; 1982 Anayasasının belirli ölçüde esinlendiği 1958 Fransız Anayasasının Fransa Cumhurbaşkanı güçlendiren konumu ile anayasal bir kurum olmamakla birlikte Fransız yönetim sisteminde yer alan Mediateur kurumuna benzer bir üst denetleme kurulunun kurularak, diğer denetim yollarının eksiklerinin giderilmesi amacı güdülmektedir.⁶⁰

1924, 1961 ve 1982 anayasalarının yukarıda belirtilen yaklaşımları çerçevesinde Cumhurbaşkanının ve yürütmenin bir önceki anayasal düzene göre giderek güçlenen konumuna paralel olarak artan yetkilerinin beraberinde, bu yetkileri kullanma ve uygulama araçları da getirilmiştir. Devlet Denetleme Kurulu bunun tipik örneklerinden birini oluşturmaktadır. Öte yandan, yıllardan beri Türk yönetsel denetim sistemindeki boşlukların giderilmesinde, ombudsman türü bir yapılanmanın denenmesi de önerilmektedir.

1982 Anayasası, Avrupa ve dünyanın çeşitli ülkelerine esin kaynağı olan ombudsman türü denetim akımının da etkisiyle Devlet Denetleme Kurulu'nu kurmuştur. Bu yeni kurum aracılığı ile Cumhurbaşkanı, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasının gözetilmesine ilişkin denetim yetkisini kullanma olanağına kavuşmuştur.

DDK, 1982 Anayasası ile önceki Türk anayasalarında benzeri olmamasına karşın bir yenilik olarak öngörülmüş ve kurulmuş; amaçları, işlevleri ve kuruluş esasları bu

⁶⁰ SANAL Recep; a.g.e. s.151

Anayasanın 108. maddesinde düzenlenmiş Cumhurbaşkanına bağlı en yüksek yönetsel denetim birimidir.

Devlet Denetleme Kurulu için kullanılan "devlet" nitelemesini bir ölçüde haklı kılan, kurulun görev ve yetki alanının kamu kurumlarıyla sınırlı olmayıp, salt kamu kurumları yanında aynı zamanda kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarını ve özellikle her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ile vakıfları denetleyebilmesidir. Birer özel hukuk kuruluşu olan son üç kategoride yer alan kuruluşların Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim yetkisi dışında olmaları gerekir. Zira, yönetsel nitelikli bir denetimin konusunu, normal olarak, yönetsel nitelikli diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluşu, işleyişi, personeli ile bunların eylem, işlem ve malları oluşturur. Özel hukuk kişilerinin denetlenmesi ilke olarak bu tür bir denetimin dışında kalır.

Devlet, kendi organları ve bunların yaptığı işlemler veya eylemler yoluyla özel hukuk kişilerinin eylem ve işlemlerini de denetleyebilir. Fakat yasalar çerçevesinde de olsa, bir yönetsel denetim biriminin kamuya yararlı meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar gibi sivil toplum kuruluşu nitelikleri ön planda olan örgütleri denetleme kapsamı içine alması, Dünyada sıkça karşılaşılan bir uygulama değildir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun örgütsel bakımdan doğrudan bağlı bulunduğu Cumhurbaşkanı, Anayasanın 104.maddesinde de belirtildiği gibi, Devletin birliğini temsil eden, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetken kişidir. 1982 Anayasasının bu düzenlemesinde öncekinden farklı bir ifadeye rastlanmaktadır. O da, Cumhurbaşkanının yeni anayasa ile artan yetki ve görevlerinin toplu bir ifadesi olan "gözetim" yetkisidir. Dolayısıyla D.D.K., Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisini kullanmada kendisine yardımcı bir devlet örgütü olarak kurulmuştur. Bunun doğal sonucu olarak Cumhurbaşkanı, yönetsel yönden doğrudan kendisine bağlı olan, gerek üyelerini atama ya da başkanlık etme yoluyla ilintisi bulunan birçok kurul ve örgütle yakın ilişki içinde ve bunlara hakim

durumdadır. Bu yönüyle, Anayasanın 104. maddesinde yer alan gözetim yetkisini kullanmaktadır.

Raporlarını sadece Cumhurbaşkanı'na iletmesi, tüm üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve idari bakımdan onun genel sekreterliğine bağlı oluşu, Cumhurbaşkanı dışında hiçbir devlet organının ve kişinin mürcaat yetkisinin olmayışı yönlerinden, diğer ülkelerdeki Ombudsman benzeri ve Ombudsman tipi kurumlardan önemli ölçüde ayrılır. Hazırladığı raporların görüş bildirme, saptama, değerlendirme nitelikleri dışında hiçbir bağlayıcı, kendiliğinden sonuç doğurucu yönü yoktur. Devlet Denetleme Kurulu, kendiliğinden ya da kişilerin şikayetleri ile değil, Cumhurbaşkanı'nın isteği ile hareket etmektedir. Kurul, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, herhangi bir kurumda inceleme, araştırma ve denetleme yaptığı zaman hazırladığı raporu Cumhurbaşkanı'na sunmakla yükümlüdür. Kurulun kararları Cumhurbaşkanının onayından sonra onun iradesini yansıtır ve Başbakanlığa gönderilir. Kurulun raporlarının incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan, Başbakan aracılığıyla Cumhurbaşkanı'na bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere gönderir. Ancak, bu raporlar kamu oyunun bilgisine açık değildir.

Bu bağlamda, Devlet Denetleme Kurulu'nu gerek bağımsız bir niteliğe sahip olmaması ve yönetilenlerin başvurusuna kapalı olması ve gerekse araştırma, inceleme ve denetleme sonucundaki raporları kamu oyuna açıklama olanağı vermemesi nedeniyle ombudsmana benzer bir kurum olarak nitelendirmek mümkün değildir.

Özellikle yurt dışında Türk Ombudsmanı olarak bilinen Devlet Denetleme Kurulu'nun idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ve bu yolla, bireylerin taleplerinin sağlanmasına hiç bir katkısı yoktur. Ombudsmanla hiç bir ilgisi olmayan bu kurumun bugünkü hukuki statüsü göz önünde tutulduğunda tek işlevinin Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasasının 104. Maddesi ile verilen yürütme ile ilgili yetkilerinin kullanılmasında önemli bir araç olmaktan öte hiçbir fonksiyonu yoktur.

Bu çalışmada görülmüştür ki, özellikle yurt dışında Türk Ombudsmanı olarak bilinen Devlet Denetleme Kurulu'nun idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ve bu yolla, bireylerin taleplerinin karşılanmasına hiçbir katkısı yoktur. Ombudsmanla hiç bir ilgisi olmayan bu kurumun, bugünkü hukuki statüsü gözönünde tutulursa tek işlevinin Cumhurbaşkanı'nın anayasa ile verilen yürütme ile ilgili yetkilerinin kullanılmasında önemli bir araç olmaktan öte hiç bir fonksiyonu yoktur. Dolayısıyla, lkemizde İsveç'te ve diğer ülkelerde görüldüğü şekliyle bir ombudsman kurumunun yer aldığını söylemek mümkün değildir.

Halbuki, lkemizde yönetimin eylem ve işlemleri karşısında vatandaşların yakınmaları her geçen gün artmakta, yargı masraflarının yüksekliliği biçimsel ve zaman alıcı zelliliği bireyleri mağdur etmektedir. Bu durum karşısında oluşturulacak iyi örgütlenmiş ve bağımsız bir ombudsman kurumu, alternatif bir denetim kurumu olarak önemli bir işlev üstlenebilir.

Bu nedenle, ucuz, pratik ve basit olan bu denetim mekanizmasının ülkemizde de bir an önce benimsenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu mekanizma, Devlet Denetleme Kurulu'nu kendiliğinden harekete geçme, Cumhurbaşkanı dışındaki kimi kurum ve kuruluşlar tarafından müracat edilebilir bir yer haline getirme ve hazırlanan raporların kamuoyuna duyurulma yolunu açma gibi olanak ve yetkilerle donatmakla bir ölçüde de olsa sağlanabilecektir. Ayrıca, merkezi yönetim, yerel yönetim, ordu gibi kurumlar için de ayrı ayrı ve gerek görülürse birden fazla ombudsman kurumunun oluşturulması yoluna gidilebilir.

07.05.2010 tarihinde 5982 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun 8. Maddesi ile 1982 Anayasasının 74. Maddesi “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiş olup; Kıta Avrupasındaki ombudsmanlık müessesesinin benzeri olan “Kamu Denetçiliği Kurumu”, Türk İdare Teşkilatına anayasal bir kurum olarak kazandırılmıştır. Ombudsmanlık müessesesinin kurulup işler hale getirilmesi, vatandaşların idare hakkındaki şikayetlerinin dikkate alınmasını ve idarenin eylem ve işlemlerinin denetiminin daha etkin bir hale gelmesini sağlayabilecektir.

KAYNAKÇA

- ✓ KAYA Ali; Devlet Denetleme Kurulu, Doktora Tezi, İstanbul 1992, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü
- ✓ ARSLAN Süleyman; "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Mart 1986
- ✓ AKYILDIZ Ali; Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1990, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü,
- ✓ ATAY E. Ethem; İdare hukuku cilt: 1 , Gazi Kitabevi, Eylül 2006
- ✓ ARICI Kemal; Sendikaların Denetimi Bakımından Devlet Denetleme Kurulu, G.Ü.İ. ve i.B.F.Dergisi, C.3, Ankara 1987
- ✓ AZRAK A.Ülkü; Umumi İdari Usul ve Kodifikasyonu Meselesi, İUHFM, C.33 İst. 1967
- ✓ ALTUĞ Yaman; "Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzüne Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi", Yargıtay'ın Yüzüncü Yıldönümü Armağanı, Yargıtay Yayını, Ankara 1968
- ✓ BALTA Tahsin Bekir; İdare Hukuku Genel Konular, Ankara, 1970
- ✓ BAYLAN Ömer; Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikayetleri ve Türkiye İçin Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Yayın No 12, Gaye Matbaası, Ankara 1978
- ✓ DURSUN Davut - AL Hamza; Türkiyede Yönetim Geleneği, İlke Yayıncılık No: 24, İstanbul 1998
- ✓ DURAN Lütfi; İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982
- ✓ ER Yılmaz Bilal; "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık 1993

- ✓ ER Yılmaz Bilal - Musa Eken; *Kamu Bürokrasisi*, 2. Baskı, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir 1995
- ✓ EKİN Numan ; Endüstriyel İlişkiler, İstanbul 1970;
- ✓ EROĞLU Hamza; İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1984
- ✓ GÜRPINAR Asuman; Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü, İstanbul 1985
- ✓ GİRİTLİ İsmet - AKGÜNER Tayfun; İdare Hukuku Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985.
- ✓ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, "Kamu Yönetimi ve Hukuk", Prof.Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, AÜSBF ve TODAİE Yay. 1974.
- ✓ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref ; Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ank. 2008,
- ✓ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Sevinç Matbaası Ankara, 2008
- ✓ GÖZÜBÜYÜK. A.Şeref ; Yönetim Hukuku Turhan Kitabevi, Ankara 2008
- ✓ KENAN Kenan, Türk Kamu Hukukunda Dilekçe Hakkı ve Kullanma Usulü, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İdare Hukuku Bilim Dalı Ankara 2002
- ✓ OYTAN Muammer; "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, Yıl 5, 1983.
- ✓ ÖZER Attila; Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası, Derleyen; Bilim Yay., Ank. 1984
- ✓ SANAL Recep; Türkiyede Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara 2002, TODAİE yayımları, Yayın no: 314
- ✓ SOYBAY Selçuk; Devlet Denetleme Kurulu, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bil. Enst., Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1985

- ✓ TEZİÇ Erdoğan; Anayasa Hukuku, Beta Yayıncılık, İstanbul 1986,
- ✓ VERSAN Vakur; Kamu Yönetimi, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1984.
- ✓ YARDIMCI Mustafa; İdarenin İç Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Ankara 2007
- ✓ YAYLA Yıldızhan; İdare Hukuku, İstanbul, 1985
- ✓ TORTOP Nuri; Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri, AİD,C.VII İstanbul 1974,
- ✓ 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları
- ✓ Meclis İç Tüzüğü
- ✓ 26.12.1962 Tarih 140 Sayılı "Türk Vatandaşlarının TBMM'ne dilekçe ile başvuruları ve dilekçelerinin incelenmesi ile karara bağlanmasının düzenlenmesine dair" Kanun.
- ✓ 3071 sayılı Dilekçe Kanunu
- ✓ 5253 sayılı Dernekler Kanunu
- ✓ 5737 sayılı Vakıflar Kanunu