T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM ANLAYIŞININ DÖNÜŞÜMÜ VE OMBUDSMANLIK KURUMU

EMRE AKCAGÜNDÜZ

TEZ DANIŞMANI

YRD. DOÇ.DR. HAKAN S. ÇELİKYAY

EDİRNE 2012

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

EMRE AKCAGÜNDÜZ tarafından hazırlanan **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM ANLAYIŞININ DÖNÜŞÜMÜ VE OMBUDSMANLIK KURUMU** konulu **TEZLİ YÜKSEK LİSANS** Tez Savunma Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 12. ve 13. maddeleri uyarınca **26.06.2012** günü saat **13.30**'da yapılmış olup, tezin* .....Kabul....Edilmesine..... **OYBİRLİĞİ/OYÇOKLUĞU** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Yrd.Doç.Dr. Hakan S.ÇELİKYAY Danışman	Kabul Edilmesine	
Yrd.Doç.Dr. Muzaffer ÖZSOY	Kabul Edilmesine	
Yrd.Doç.Dr. Aykut TAVŞANCI	Kabul Edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine /Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	437140
Yazar Adı / Soyadı	EMRE AKCAGÜNDÜZ
Uyruğu / T.C.Kimlik No	T.C. 16978848810
Telefon / Cep Telefonu	
e-Posta	aras_ma@hotmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu
Tezin Tercümesi	The Transformation of the Understanding of Supervision in Turkish Public Administration and Ombudsman Institution
Konu Başlıkları	Kamu Yönetimi
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bölüm	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Bilim Dalı / Bölüm	Yönetim Bilimleri Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2012
Sayfa	162
Tez Danışmanları	Yrd. Doç. Dr. HAKAN S. ÇELİKYAY
Dizin Terimleri	Yönetişim=Governance Denetim=Control Ombudsman=Ombudsman Dönüşüm=Transformation
Önerilen Dizin Terimleri	
Yayımlama İzni	☐ Tezimin yayımlanmasına izin veriyorum ☑ Ertelenmesini istiyorum [3 Yıl]

b. Tezimin Yükseköğretim Kurulu Tez Merkezi tarafından çoğaltılması veya yayımının 16.07.2015 tarihine kadar ertelenmesini talep ediyorum. Bu tarihten sonra tezimin, internet dahil olmak üzere her türlü ortamda çoğaltılması, ödünç verilmesi, dağıtımı ve yayımı için, tezimle ilgili fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere hiçbir ücret (royalty) talep etmeksizin izin verdiğimi beyan ederim.
NOT: (Erteleme süresi formun imzalandığı tarihten itibaren en fazla 3 (üç) yıldır.)

25.07.2012

İmza:.....

Tezin Adı: Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu

Hazırlayan: Emre AKCAGÜNDÜZ

ÖZET

Türkiye'de idarenin denetim yollarının etkinliği devamlı tartışma konusu olmuştur. Devletin yaptığı eylemleri denetleyen birçok mekanizma olmasına rağmen bireylerin çeşitli hak kayıplarına uğradığı görülmektedir. Bu hak kayıplarının engellenmesi her platformda tartışılmaktadır, fakat denetim mekanizmalarının nasıl düzenleneceği konusunda ortak bir görüş mevcut değildir. Denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde işlemesi için bağımsız ve tarafsız bir denetim kurumuna olan ihtiyaç her geçen gün kendisini bir kez daha göstermektedir. İşte bu noktada uygulandığı ülkelerde birçok başarılı eyleme imza atan Kamu Denetçiliği Kurumu akıllara gelmektedir.

Kamu denetçiliği kurumu, ilk defa İsveç'te ortaya çıkmış ve 1980'li yıllardan itibaren birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır. Kurumun en önemli özelliği bağımsız ve tarafsız oluşudur. Ayrıca kurumun istediği her belgeye rahatça ulaşabilmesi de kurumun etkin çalışmasını sağlamaktadır. "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de uygulanması, denetim sistemindeki aksaklıkları giderebilir mi?" sorusu önce akademik camiada tartışılmış, sonrasında ise kurumun oluşturulması için somut adımlar atılmıştır. Son olarak 14.06.2012 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu mecliste kabul edilerek yasalaşmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de uygulandığında etkin ve verimli bir denetim mekanizması olup olmayacağı konusunda çeşitli tartışmalar mevcuttur. Bu çalışmada, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye kamu yönetimini denetleyecek etkin bir mekanizma olup olmayacağı ve kurumun nasıl olması gerektiği tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Denetim, Yönetişim, Dönüşüm.

Thesis Name: The Transformation of the Understanding of Supervision in Turkish Public Administration and Ombudsman Institution
Prepared by: Emre AKCAGUNDUZ

ABSTRACT

The efficiency of supervision methods in Turkish administration is a continually discussed issue. Although there are several mechanisms to supervise the state's activities, individuals face various forfeitures. The ways to avoid these forfeitures are discussed at many platforms. There is no consensus on how to systematize different supervision mechanisms. Current situation indicates an urgent need for an autonomous and impartial supervision institution for effective supervision mechanisms. What stands out at this point is Ombudsman institution which has been very successful in the countries it was exercised. Ombudsman institution has emerged in Sweden first and beginning from 1980s been put into practice in many countries. The most important characteristics of the institution is that it is autonomous and impartial. Besides, its being able to easily access every document it needs ensures its efficient operation. The question that whether the application of Ombudsman institution will help to overcome the problems in the supervision system in Turkey or not has first been discussed in academia and then concrete steps have been taken for building the institution.

On June 14, 2012, Law on the Ombudsman Institution has been accepted in the Turkish Grand National Assembly and became law. There are several discussions on whether the application of Ombudsman institution in Turkey will provide an efficient supervision mechanism or not. In this study, whether the Ombudsman institution will be efficient in supervising Turkish public administration or not will be discussed. Also, what kind of an Ombudsman institution Turkey needs will be discussed.

Key Words: Ombudsman, Supervision, Governance, Transformation, Public Administration.

ÖNSÖZ

Türk kamu yönetiminin denetlenmesi noktasında birçok sorun mevcuttur. Bu sorunların var olması yöneten-yönetilen ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir. Bireylerin, niteliksiz ve ilgisiz bir yönetim anlayışı içerisinde yaşamaları da devlete olan güvenlerinin yok olmasına neden olmaktadır. Yönetenler, yönetilenler karşısında sahip oldukları gücü kullanarak, yönetilenlerin, çeşitli hak ve özgürlüklerini kullanmalarına engel olabilmektedir. Bu sorunların giderilmesi için uzun yıllardan beri Türk denetim sisteminde ne yapılması gerektiği tartışılmaktadır. Bu tartışmaları çerçevesinde öncelikle akademik camiada Kamu Denetçiliği Kurumu tartışılmıştır. Çünkü dünyada, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamalarında birçok fayda sağlayan kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de uygulanması gerektiği ortaya çıkmıştır. Fakat Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye'de nasıl uygulanacaktır? Bu sorunun cevabını bulmak için çalışmada sistemli bir anlatım uygulanmıştır. Çalışmada öncelikle kamu ve özel sektörde denetim şekilleri bütün yönleriyle ele alınarak bu denetim şekillerinin olumlu ve olumsuz yönleri belirtilmiştir. Sonrasında kamu denetçiliği kurumunun dünyadaki uygulamaları belirtilerek son bölümde kamu denetçiliği kurumunun Türk denetim sistemi için getirebileceği yararlar vurgulanmıştır.

Tez hazırlama sürecinde yaptıkları eleştiriler, yöntem, yazım yanlışları, içerik vb. konularda bana yol gösteren Sayın Yrd. Doç. Dr. Hakan Sabri ÇELİKYAY ve Sayın Yrd. Doç. Dr. Muzaffer ÖZSOY'a teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖZET I
ABSTRACT II
ÖNSÖZ……...…...……...III
İÇİNDEKİLER IV
TABLO LİSTESİ……..... VII
KISALTMALAR LİSTESİ VIII
GİRİŞ ……...……...……...……1

BİRİNCİ BÖLÜM
DENETİM KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ

1.1.DENETİM İLE İLGİLİ KAVRAM VE SÜREÇLERİN TANIMLANMASI...4
1.1.1. Denetim Kavramının Tarihsel Süreç İçerisinde Gelişimi 6
1.1.2. Denetim Alanı ve Denetim Alanları Kavramı 9
1.1.3. Denetim Sürecinde Yaklaşımlar……...…...……...……13
1.1.4. Etkin Bir Denetim Sistemi İçin Gerekli Koşullar…….…….....14
1.1.5. Denetim Sürecinin Aşamalar……....….……....17
1.1.6. Denetimin İlkeleri……..…….……...…….....19
1.2. DENETİM YÖNTEMLERİNİN TÜRLERİ.....22
1.2.1 Özel Sektörde Denetim 23
1.2.2 Kamu Yönetiminde Denetim..….....……...…..……...25
1.2.2.1. Siyasi Denetim……..…….……...…..…….25
1.2.2.2. Soru……...……...…...……25
1.2.2.3. Genel Görüşme 29
1.2.2.4. Meclis Araştırması…….…….....……31
1.2.2.5. Gensoru……...…...…….……...……..33

1.2.2.6. Meclis Soruşturması…….……...…….34
1.2.3.Yargısal Denetim…….…….……38
1.2.4. Kamuoyu ve Baskı Grupları Denetimi……39
1.2.5. İdari Denetim……..…….……...….42

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE FARKLI ÜLKELERDE UYGULANIŞI

2.1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ 55
2.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Tanımı 59
2.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yetkileri ve Görev Alanı…....…..…61
2.1.3. Kamu Denetçiği Kurumu'nun Özellikleri……..……..…….....67
2.1.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Özerk Olması……....…...71
2.1.3.2. Kamu Denetçiliğinin Bağımsız Bir Kurum Olması….....…...72
2.1.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Hukuken Bağlayıcı Olmaması 73
2.1.3.4. Kamu Denetçiliğinin Kamu İdaresini Denetleyen Bir Kurum Olması 75
2.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FARKLI ÜLKELERDE UYGULANIŞI…….....76
2.2.1. İsveç…….……...…..……..……77
2.2.2. Fransa (Mediatör)……...…….……...…….79
2.2.3. İngiltere…….…….……...……...81
2.2.4. Avrupa Birliği Kamu Denetçisi…….……...…….……83
2.2.5. Arjantin …….....……..…….…..85
2.2.6. Diğer Ülkelerde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar ……..….86

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA BENZER KURUMLAR.....90

3.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu 91

3.1.2. Ekonomik ve Sosyal Konsey 96

3.1.3. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti…….……..……..……100

3.1.4. Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları …….....102

3.1.5. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları……..……106

3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE TÜRKİYE…..……...…...117

3.2.1. Türkiye'de Kamu Denetçiliği İle İlgili Çalışmalar……..….....118

3.2.2. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Değerlendirilmesi 120

3.2.3. 6823 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Değerlendirmesi.133

3.2.4.Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu Model Önerisi.....136

3.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk Denetim Sistemine Getireceği Olası Yenilikler.....140

SONUÇ……149

KAYNAKÇA……...…….……..152

TABLO LİSTESİ

Sayfa No:

Tablo 1: Bazı Ülkelerde Kamu Denetçisi Kurumunun Hukuki Statüsü ve Denetim Şekilleri……...…… s.67

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

DDK: Devlet Denetleme Kurulu

DK: TBMM Dilekçe Komisyonu

ESK: Ekonomik ve Sosyal Konsey

GAO: Amerikan Genel Muhasebe Ofisi

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Raporu

M.Ö: Milattan Önce

RTÜK: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

SDE: Stratejik Düşünce Enstitüsü

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TÜSİAD: Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği

TSK: Türk Silahlı Kuvvetleri

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasında, devletin siyasal, sosyal ve ekonomik alanlardaki müdahalesi artmıştır. Devletin her alanda aktif olarak rol alması, yönetim sistemini oldukça karmaşık hale getirmiştir. 1980'li yıllardan sonra özellikle ABD ve İngiltere'nin başını çektiği ülkelerde yönetim sistemi neo-libaral politikalar çerçevesinde büyük bir dönüşüme uğramıştır. Devlet, 1980'li yıllara kadar bütün alanlarda faaliyet göstermiştir. Bu durum devlet yönetimini elinde bulunduran kesime büyük bir güç sağlamıştır. Yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkilerde birey hak ve özgürlükleri konusunda ortaya çıkan sorunlarda, yönetenlerin lehine birçok karar verilmiştir. Devlet yönetimi sürecinde verilen taraflı kararlar neticesinde birçok toplumsal sorun ortaya çıkmıştır. Bu olaylar sonucunda yönetilenler, karar ve denetim mekanizmalarına olan güvenlerini yitirmişlerdir.

İdarenin işlem ve eylemlerini denetleyen kurumların etkinliği gerek akademik camiada gerekse kamuoyunda devamlı tartışma konusu olmuştur. Türkiye'deki denetim sisteminin etkinsizliği nedeniyle birçok kişi, çeşitli hak kayıplarına maruz kalmıştır. Türkiye'de son yıllarda iktidar gruplarının, çeşitli denetim organlarının yaptığı denetimler neticesinde ortaya çıkan sonuçları "halkın çoğunluğunun oy verdiği partinin faaliyetleri, halkın isteklerini yansıtır ve denetlenemez" gibi bir düşünceye sahip olması da denetim birimlerinin etkin çalışmasını engellemiştir. Bu tartışma özellikle Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlardan sonra gündeme gelmiştir. Çünkü parlamentonun yani halkın temsilcilerinin bulunduğu birimin aldığı kararların bir yargı organınca bozulması siyasi iktidarı rahatsız etmektedir. Bu durum, iktidar grupları denetim mekanizmalarını kendi görüşleri çerçevesinde biçimlendirmelerine neden olmaktadır. Türkiye'de denetim mekanizmalarının etkin işlemediğinin birçok kanıtı bulunmaktadır. Bu duruma ek olarak iktidar gruplarının siyasal baskıları eklenince denetim sistemindeki etkinsizlik iyice artmaktadır.

1980'li yıllardan sonra idarenin denetlenmesi faaliyetlerindeki dönüşüm birçok ülkede kendisini göstermektedir. Özellikle denetim faaliyetlerine halkın bütünün ekleneceği sistemler tartışılmaktadır. Bu dönüşüm içerisinde "yönetişim" kavramı önemli bir yer tutmaktadır. Yönetişim anlayışının temel mantığı; yönetim sürecine toplumun bütün aktörlerinin dahil edilmesidir. Bu aktörler; sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler, vatandaşlar vb. aktörlerdir. Bu aktörlerin denetim sistemine dahil edilmesiyle denetim sistemi büyük bir dönüşüme uğramaktadır. Çünkü klasik denetim anlayışında merkeziyetçilik hakimdir ve klasik denetim sisteminde faaliyetler genel olarak devlete bağlı birimler tarafından yürütülmektedir. Bu durum, iktidar gruplarının yaptığı hukuka aykırı eylemlerin iyi denetlenememesini beraberinde getirmektedir. Denetim sistemini iktidar gruplarının güdümünden çıkarmak için yeni denetim kurumlarına olan ihtiyaç gün geçtikçe artmaktadır.

Denetim anlayışının dönüşümünde dikkat çeken en önemli kurumlardan birisi Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamalarında birçok önemli başarıya imza atan kamu denetçiliği kurumu, denetim anlayışının dönüşümünde önemli bir rol oynamaktadır. Kamu denetçiliği kurumu bağımsız ve tarafsız bir denetim kurumu olması nedeniyle oldukça önemlidir. Klasik denetim anlayışının yarattığı olumsuzlukların giderilmesinde kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç vardır. Çünkü kamu denetçiliği kurumu bağımsız ve tarafsız bir kurum olması yanında sahip olduğu geniş araştırma yetkisi ile klasik denetim anlayışının olumsuzluklarını giderebilmektedir.

Türkiye'de kamu denetçiliği kurumuna olan ilgi 1970'li yıllarda başlamıştır. Bu ilgi 1980'li yıllarda oldukça artmıştır. Öncelikle akademik camiada tartışılan kurum sonrasında siyasi çevrelerce de tartışılmıştır. Yapılan tartışmalar çerçevesinde kamu denetçiliği kurumuna benzer bazı kurumlar oluşturulmuştur. Fakat bu kurumlar kamu denetçiliği kurumunun uygulandığı ülkelerde gösterdiği başarıyı gösterememiştir. Türkiye'nin AB'ne adaylık

sürecinde hazırlanan raporlarda bu kuruma olan ihtiyaç şiddetle dile getirilmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde kamu denetçiliği kurumunun kurulması ile ilgili somut adımlar atılmış fakat kurum, çeşitli nedenlerden dolayı oluşturulamamıştır. Kurum için en somut adım, 15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, TBMM Genel Kurulunda kabul edilmesiyle atılmıştır. Fakat muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi'ne açtığı dava ile kanun iptal edilmiştir. Sonrasında 12 Eylül 2010 tarihinde halkoylamasına sunulan ve kabul edilen anayasa paketinde kamu denetçiliği kurumu anayasal bir statüye kavuşmuştur. Anayasal engellerin ortadan kalkması sonucu kanun sayısı 5548 olarak değiştirilerek yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve 5 Ocak 2011 tarihinde Meclise sunulmuştur. Son olarak 14.06.2012 tarihinde kanun meclisten geçerek yasalaşmıştır.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de uygulandığında olumlu sonuçlar vereceğine dair görüş birçok çevre tarafından savunulmaktadır. Fakat kurum, uygulandığı ülkelerden bire bir kopya edilerek değil, Türk idari yapısının ruhuna ve özüne uygun olarak hazırlanmalıdır. Kurumun başarılı olabilmesinin ilk şartı budur.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'de oluşturulacak kamu denetçiliği kurumunun Türk denetim sistemine getireceği olası faydaları ortaya koymaktır. Bu çerçevede çalışmanın ilk bölümünde, denetim kavramı bütün boyutlarıyla ele alınacaktır. İkinci bölümde, kamu denetçiliği kurumunun tarihçesi ve farklı ülkelerde uygulanış biçimleri ele alınacak ve son bölümde ise genel olarak Türk denetim sisteminde yaşanan sorunlar ortaya konulacaktır. Türk denetim sistemindeki sorunlar vurgulandıktan sonra Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun nasıl olması gerektiği tartışılacak, son olarak kamu denetçiliği kurumunun Türk denetim sistemine getireceği yenilikler vurgulanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DENETİM KAVRAMINA GENEL BİR BAKIŞ

Bu bölümde denetim kavramının değişik tanımları yapılacaktır. Sonraki süreçte denetim kavramının iyi bir şekilde anlaşılabilmesi için denetimin aşamaları, ilkeleri ve denetim süreçleri belirtilecektir. Bölümün sonunda ise özel sektör ve kamu yönetimindeki denetim şekilleri bütün yönleriyle ele alınacaktır.

1.1. DENETİM İLE İLGİLİ KAVRAM VE SÜREÇLERİN TANIMLANMASI

Denetim kavramının, tarihsel süreç içerisinde birçok tanımı yapılmıştır. Yönetim bilimciler denetim kavramını, planlanan amaçlara erişip erişilmediğinin tespiti, erişilmemiş ise bunun nedenlerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ile bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü olarak tanımlanmaktadır (Tortop vd., 2007:121). Türkçede denetim sözcüğünün eski kullanım şekli ve karşılığı "rabk" ve "rükub" kökünden gelen "murakabe" kelimesidir. Bu kelime; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir. Denetim kavramı, Türk Dil Kurumu tarafından " bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek " şeklinde tanımlanmıştır (Akpınar, 2006:26). Etimolojik açıdan kontrol (denetim) sözcüğü ikinci hecesini oluşturan rol veya role**,** bir sicil veya kayıt üzerinde yer alan bir dizi adın denetimini olanaklı kılan, asıl, kütük, defter anlamına gelmektedir. *Controle* (Contr+rol) ise, gereğinde yoklama, denetleme olanağı veren asıla uygun örnek veya kaydın karşılığını (contr) anlatmaktadır. Deyim, sonraları diğer anlamlarını kazanmıştır (Atay, 1999:19). Yönetim bilimi yazınında önemli bir yeri olan Henry Fayol, denetimi "*Bir örgütte denetim, her şeyin kabul edilen program ve prensiplere, verilen emirlere uygunluğunun*

araştırılmasıdır. Denetim her şeye, işlemlere, eylemlere, kişilere, eşyalara uygulanır" diye tanımlamıştır (Kazmier, 1979:45). Uluslararası Vakıflar Konseyi COF (Council of Foundation)'un yaptığı tanıma göre denetim; "*Sistematik bir şekilde herhangi bir örgütün faaliyetleri hakkında objektif bilgi edinme süreci"* olarak tanımlanmıştır[1]. Newman denetimi " *Kamusal ya da özel alanda, örgütçe belirlenen amaçların ve üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin gözlemlenmesi"* olarak tanımlamaktadır (Newman, 1979:479). Kagermann ve arkadaşları "İç Denetimin El Kitabı" adlı eserlerinde denetimi şu şekilde tanımlamaktadırlar: *"Denetim, belli bir sistematik süreç içerisinde kurumların finansal durumu ve sahip oldukları makine teçhizatları ile sahip oldukları personelin, öngörülen hedefler ya da belirli kıstaslar çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesidir"* (Kagermann vd.,2008:2). Genel olarak denetim kavramının tanımı yapılacak olunursa: *"Bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi"* olarak ifade edilebilir. Bu tanıma göre denetim; stratejik noktalarda denetim standartlarını kurmak, performansı kontrol ve rapor etmek ile düzeltici önlemler almak gibi aşamalardan oluşmaktadır (Sanal, 2002:4).

Denetim süreci sonucunda ortaya çıkan veriler ışığında, organizasyonlardaki eksikliklerin giderilmesinde rasyonel hareket edilebilmektedir. İyi bir denetim sistemi ve kurumu, örgüt etkinliğinin hem sonuç, hem de başlangıç noktasıdır. Bu nedenle denetim, denetimi yapılan kurumun amacına ulaşmasında en uygun değeri saptayabilen, örgütlerin kurumsal bazda saygınlığını ve güvenirliğini arttıran hayati öneme sahip bir fonksiyondur (Genç, 2005:154). İyi bir denetim mekanizması, denetimi yapılan kurumun her alanda güvenilirliğini arttırmaktadır. Son yıllarda, ülkelerin gelişmiş ya da gelişmemiş ülkeler sınıfında yer almasında, bir ülkede bulunan denetim mekanizmalarının etkinliği ve verimliliği de göz önüne alınmaktadır. Denetim, bir kurumda (bu

[1]http://www.cof.org/files/Documents/Education_Collaborations/Audit%20Conference%20Call%20Handouts/3_Levels_of_Attestation_Services_Defined-HANDOUT_3.pdf

kurum devlet ya da küçük bir işletme olabilir) nelerin olup bittiğini haber veren bir süreçtir. Bu süreç olmadığı takdirde yanlış bilgilendirme ve yöneltme sonucunda insanlar maddi ve manevi anlamda zarar görebilmektedirler.

1.1.1. Denetim Kavramının Tarihsel Süreç İçerisinde Gelişimi

Yönetsel denetimin tarihsel kökenlerinin M.Ö. 300 yıllarında Ninova kentine kadar uzandığı saptanmıştır. Arkeolojik bulgulardan elde edilen bilgiler, eski Mezopotamya'da hüküm süren kralların, kraliyet tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buradaki görevlileri kontrol etmek için katiplerine yetki verdiklerini göstermektedir. Bu bulgular, kamu mallarına ait hesapların ve devlet yönetimindeki faaliyetlerin merkezini oluşturmaktadır (Sanal, 2002:1). Eski Yunan'daki site devletlerinde denetim kamusal bir işlev olarak sürdürülmüştür. Site devletlerinden Atina'da oluşturulan halk meclislerinde belirli dönemlerde yönetimden sorumlu olan kişiler, yaptıkları görevler nedeniyle halka hesap vermek zorunda kalmışlardır (Ağaoğulları, 2009:9-15). Mısır ve Roma uygarlıklarında kamuya ait hesapların kontrol edildiğine dair kanıtlar bulunmuştur. Ayrıca M.Ö. 1100 yılında Zhou Hanedanlığı döneminde, Çin'de de denetime ilişkin kimi uygulamalar yapıldığı tespit edilmiştir (Çin Denetim Derneği, 1991:254-255). Ortaçağda da feodal sistemin hüküm sürdüğü dönemde senyörler, serflerin ekip biçtiği topraklarda kendi paylarına düşen mahsullerin alımı aşamasında denetim sürecine benzer önlemler almışlardır. Burada senyörlerin amacı, serflerin elde edilen mahsullerden paylarına düşenden fazlasını almalarını engellemekti. Denetimin sistemli olarak kamu yönetimine yansıması ise, 1690 yılında İngiltere'de görülmektedir. 1690 Yılında İngiltere'de Kamu Hesapları Komitesi adı altında bugün Türkiye'deki Sayıştay kurumuna benzer bir yapı kurulmuştur (Dewar, 1995:10). Bu kurumun oluşması ve parlamentoyla birlikte çalışması ile günümüzde birçok ülkede kendisini gösteren modern denetim birimlerinin oluşumu hızlanmıştır.

Denetim fonksiyonunun iş yaşamında yoğun olarak sistemli bir şekilde kullanılması sanayi devrimi ile olmuştur. Bu dönemde özellikle "bilimsel

yönetim", "yönetim süreci yaklaşımı" ve "bürokratik yönetim" kuramlarıyla denetim süreci disiplinli ve sistemli bir hal almıştır. Taylor'un bilimsel yönetim kuramının temel söylemi "denetleyin, denetleyin, denetleyin" olmuştur. Burada Taylor özellikle iş sürecinde vasıfsız elemanların denetlenmesinin önemini vurgulamıştır. Aynı şekilde Fayol, organizasyonları bütünsel bir şekilde incelerken denetim fonksiyonuna ayrı bir önem atfetmiştir. Weber de bürokratik yaklaşımında, bürokrasinin her aşamasında bilimsel ilkelere uygun denetim sürecinin önemini vurgulamıştır.

Merkezi devlet kuruluşlarının mali açıdan incelenmesi ile başlayan kamusal denetim faaliyeti, özellikle yirminci yüzyılda kamusal etkinliklerin hızlı artışı karşısında daha geniş bir kapsam ve nitelik kazanmıştır. Bu yüzyılda Birinci ve özellikle İkinci Dünya Savaşı nedeniyle birçok ülkede artan ve çeşitlenen kamu harcamaları, denetim faaliyetlerinde de genişlemeye yol açmış ve denetim kurumlarının kapasitelerinin artırılması kaçınılmaz olmuştur. Örneğin İkinci Dünya Savaşı sırasında ABD'nde GAO (General Accounting Office)'nun personel sayısı 15.000'e yükselmiştir (ki bu sayı günümüzde 3.300 civarındadır). Savaş sonrasında kamusal politikalarda gündeme gelen kapsamlı değişiklikler de denetim sistemini etkileyen bir unsur olmuştur. Bu dönemde birçok ülkede gündeme gelen sosyal refah devleti uygulamalarının gerektirdiği mal ve hizmetlerin üretimi için oluşturulan yüzlerce kamu kurum ve kuruluşunun neyi, niçin ve nasıl üreteceği konusu, denetimde daha geniş bir bakış açısını zorunlu kılmıştır (Köse, 2007:6-7) .

Kamu yönetimi teorisinde ve uygulamasında son elli yılda yaşanan gelişmeler, kamusal denetim alanını da doğrudan etkilemiştir. Bu süreç içerisinde geleneksel kamu yönetiminden "kalkınma yönetimi", "yeni kamu yönetimi", "kalkınmacı kamu yönetimi" anlayışlarına ve uygulamalarına geçiş, denetimin işlevinin ve niteliğinin de sürekli gelişmesini zorunlu kılmıştır. Kamu yönetiminin işlevlerinde ve faaliyetlerinin kapsamındaki artış, yönetimin daha sistemli ve bilimsel kurallara uygun hareket etmesinde önemli bir faktör olmuştur. Ondokuzuncu yüzyıldan itibaren bağımsız bir disiplin halini alan yönetim

kuramlarında, denetim olgusu yönetimin temel fonksiyonları arasında öncelikli bir yer edinmiştir. Demokratik kurumların gelişmesi, iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin de katkısıyla kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunu, şeffaflık ve etkinlik kavramlarını öne çıkarmıştır (Köse, 2007:22-23). Bu gelişmeler çerçevesinde 80'li yıllardan sonra ortaya çıkan neo-liberal düşünce çerçevesinde dünyanın birçok ülkesinde yönetim yapısı yeniden şekillenmiştir. Dünyadaki bu değişimlerden ister istemez Türk kamu yönetimi de nasibini almıştır. Türk kamu yönetiminin genel olarak merkeziyetçi, kırtasiyeci ve kapalı olduğu kabul edilmektedir. Ancak, son yıllarda Türkiye'de yönetim tarzı, çeşitli etkenlerin baskısıyla önemli oranda dönüşüme uğramıştır. Hem küreselleşmenin bir sonucu olarak, hem de Avrupa Birliği (AB) adaylığının getirdiği yükümlülükler nedeniyle saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetiminin gerekliliği ve merkezi yönetimin küçültülerek yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk devri ön plana çıkmaya başlamıştır. Ayrıca, seçmenler, sivil toplum örgütleri ve medya kuruluşları yönetim üzerinde baskı kurarak yönetimi değişime zorlamıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde yönetişim kavramının, yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde bir model olabileceği tartışılmaya başlanmıştır (Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007:16-17).

Literatürde yönetişim kavramının birbirini tamamlayan önemli unsurları olduğu belirtilmektedir (Özer, 2006:79). Yönetişim kavramı, içerisinde barındırdığı şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde kamu yönetimi ve özel sektörde uygulanacak denetim sistemleri için büyük önem taşımaktadır. Yönetişim, sadece kamu yönetimine uygun bir denetim sistemi için değil, özel sektörde var olan şirket vb. organizasyonların denetimi için de önemlidir. Örneğin; Enron, WordCom, General Motors, Merryll Lynch, Arthur Andersen, Sunbeam, Cendant, Haugen, Springer şirketlerinin batacağının çok önceden belli olduğu görülmüştür. Bu şirket krizlerinin ortaya çıkması ve küresel çapta olumsuz etkiler yaratmasının nedeni olarak etkisiz ve yanlış denetim sistemlerinin varlığı tespit edilmiştir. Bu nedenle "Sarbanes Oxley" (Halka Açık Şirketler Muhasebe Reformu ve Yatırımcı Koruma Yasası) adı verilen yasa, denetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri

çerçevesinde ABD'nde 2002 yılında imzalanarak yürürlüğe konmuştur. Bu yasa genel olarak denetim mekanizmalarında açıklık, etkinlik ve bağımsızlığı sağlamıştır. Bu nedenle ilgili yasa gereğince denetim faaliyetlerinin gözetimi ve etkinliği için yeni bir denetleme üst kurulu kurulmuştur.

Son yıllarda özellikle küreselleşmenin etkisiyle yönetim bilimi ve kamu yönetimindeki değişmelerden denetim kavramı da etkilenmektedir. Bu değişimlerin bir sonucu da çalışmanın temelini oluşturan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumudur. Bu kurum, denetim sürecinin merkezi birimlerden halka doğru yönelmesinde önemli bir etken olarak görülmektedir. Bu kurumun işlevi ve tarihsel gelişimi, çalışmanın ikinci bölümünde anlatılacaktır. Ancak denetim kavramının net olarak anlaşılması için öncelikle denetim ile ilgili çeşitli kavramların açıklanmasında yarar görülmektedir.

1.1.2. Denetim Alanı Kavramı ve Denetim Alanları

Denetim sürecinin uygulanmasında denetim alanı önemlidir. Denetim alanı: *"Bir üstün doğrudan denetleyebileceği ast sayısı"* olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram ilk olarak Gricunas tarafından, 1933 yılında yayımlanan yazısında tanımlanmıştır. Gricunas'un tanımına göre, eğer bir üste bağlı ast sayısı altıyı geçerse verimli bir denetim sürdürülmesi olanaksızlaşır. Bu görüşe klasik yönetim kuramcılarının birçoğu katılmıştır. Ancak görgül araştırmalar, özellikle baş yöneticilerin, denetim alanlarının çok farklı olduğunu, kimi durumlarda denetim alanının yirmi kişiyi bulduğunu belirtmişlerdir. Uygulamada denetim alanının etkileyen birçok faktörün bulunduğu ortaya çıkmıştır. Bunlar; yöneticinin kişiliği, astların yetkinlikleri, işin teknik karmaşıklığı, yetki devrinin boyutları vb. olarak sıralanabilir (Bozkurt vd., 2008:62-63). Denetleyici kişilerin, denetim alanını iyi bilmeleri şarttır. Denetim alanının denetim süreci başlamadan önce bilinmesi, denetlenecek kurumun denetim sürecinde, istihdam edilecek personel ile gerekli araç ve gereçlerin temin edilmesini kolaylaştıracaktır. Böylece denetim yapacak kişiler, denetim süreci içerisinde önceden hazırladıkları bilgi ve belgeler ışığında

denetim sürecini rasyonel bir şekilde gerçekleştireceklerdir. Önceden yapılan hazırlıklar neticesinde denetim sürecinde zaman kazanılacaktır.

Denetim alanları ile ilgili konular; zaman bakımından denetim konuları, üretilen mal ve hizmetlerle ilgili konular, kurumların dış ilişkilerinin denetimi, sermaye ve yönetim kalitesinin denetimi olarak belirtilmektedir (Efil, 2010:214).

Personel yönetimi ile ilgili denetimin kapsamına çeşitli konular girmektedir. Yine, personel bölümünün üzerine düşen görevleri yerine getirip getirmediği konusunda bazı noktaların gözden geçirilmesi gerekir. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Personelin işteki verimini objektif olarak belirlemek,
- Personelin bilgi, yetenek ve uzmanlık durumu ve nasıl kullanıldığını saptamak,
- Personel güvenliğini sağlamak,
- Personelin görevle ilgili yetki ve sorumluluk durumunun nasıl dağıtıldığını belirlemek,
- Ödül ve cezalandırma sisteminin etkin olarak kullanılmasını sağlamak,
- Personelin uymak zorunda olduğu ilkeler ve yöntemleri belirlemek,
- Personelin davranışını ve moral durumunu anlamak,
- Personelin seçilmesinde etkin yöntemlerin kullanılmasını sağlamak,
- Ücret ve terfi durumlarını belirlemek (Efil, 2010:215).

Personelin denetim alanı içerisinde tutulabilmesi için yukarıda sayılan özellikler önemlidir. Personelin, her şeyden önce, görev ve yetkilerinin açık olarak belirlenmesi gerekir. Kurumsal bazda ya da bireysel olarak ortaya konulan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı tespit edilmelidir. Bu tespitin yapılmasında kurumlar, personeline, belirli bir zaman içerisinde ne kadar iş yapmaları gerektiğini belirtmelidirler. Ayrıca, personeli belirli bir hedefe mobilize ederken onların psikolojik durumlarını göz önüne almaları gereklidir. Etkili bir denetim sistemi için personelin psikolojik durumları göz önüne alınmalıdır. Çalışanların

psikolojik yönü ele alınmadan yapılan bir denetim, kurumlarda ortaya çıkabilecek sorunların giderilmesinde etkin olamamaktadır. Aynı şekilde kurumlarda çalışılan personelin terfi kriterleri de rasyonel ilkelere başvurularak belirlenmelidir. Liyakate dayalı terfi sistemi, personelin kuruma olan güvenini arttırarak, oluşabilecek sorunların önüne geçilmesinde önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Personelin denetim alanı kapsamına alınmasında bu özellikler büyük önem arz etmektedir.

Yönetim kalitesinin denetimi, yönetici ve kurumların gelişmesini sağlamaktadır. Yönetici, bulunduğu durumu hiçbir mazeret bulmadan değerlendirmek ve değerlendirmesinde objektif olmak zorundadır. Ancak, böyle bir yönetici eksikleri ortaya koyup gerekli tedbirleri alabilir. Yöneticiler kendi kendini değerlendirerek oto kontrol mekanizmalarını geliştirebilirler. Dolayısıyla yönetici kendi kendini analiz ederek ilk yardımı kendisinden almaktadır (Efil, 2010:215). Kurumların başındaki yöneticiler, çalıştıkları müşteriler ve personeline belirli aralıklarla uyguladıkları anketler ve toplantılarla yaptıkları işin kalitesini ölçebilmektedirler. Yöneticilerin kendi hatalarını görmesi belirli durumlarda zor olduğu için anket toplantı vb. yollarla elde ettikleri bilgilerle yönetim süreçlerini denetleyebilirler. Bu şekilde yönetim süreçlerinde yaptıkları hatalar ya da eksiklikler varsa bunları düzeltebilirler. Bu denetim şekli özel sektördeki kurumlarda sıkça rastlanan bir durumdur. Kamu kurumlarında ise buna benzer uygulamalar yapılmaktadır. Örneğin "istek ve şikayet kutuları" bu denetim şekline bir örnektir.

Kurumların yaşaması ve gelişmesi, içinde çalıştıkları toplumsal, siyasal, teknolojik ve doğal çevreye uyumlu olabilmelerine bağlıdır. Bu kurumların, dış ilişkilerinin yönetimi ve dolayısıyla denetimi büyük önem arz etmektedir. Bu alanda denetimi gerçekleştirecek kişi veya kişiler, kurumların ilişkide bulunduğu aktörlerle girdiği iş ilişkilerini ayrı ayrı gözden geçirmek zorundadır (Şimşek, 2007:260). Kurumların ilişkide bulunduğu aktörlerin yapılan işten duyduğu memnuniyet, kurumların devamlılığı açısından hayati bir önem arz etmektedir.

Örneğin ithalat ya da ihracat ile uğraşan bir kurumun, piyasada ilişkide bulunduğu aktörlerle olan memnuniyet ilişkisi, firmanın varlığını sürdürmesi için önemlidir. Bu nedenle kurumlar, iş ilişkisi içinde oldukları aktörlerden, yaptıkları iş hakkında görüş alabilirler. Bu görüşler neticesinde ortaya çıkabilecek bir sorun karşısında alınacak önlemlerin belirlenmesi söz konusu olabilmektedir. Kamu kurumlarında da dış aktörlerle olan ilişkiler önemlidir. Kamu kuruluşlarının dışında bulunan kişiler ya da kurumların yapılan işten duydukları memnuniyet önem taşımaktadır. Kamu kuruluşlarının sundukları hizmetlerden dolayı ortaya çıkabilecek sorunlar çözülmediği takdirde devlet kurumlarına olan güven azalmaktadır. Bu durum da ileride büyük sorunlara yol açmaktadır.

Finansal denetimin konusunu giderler, likidite ve nakit ihtiyacı gibi hususlar oluşturur. Giderlerin üç hesaplama yönteminden bahsedilebilir. Bunlar; geçmiş giderler, geleceğe ilişkin tahmini giderler ve standart giderlerdir. Planlama ve denetim aracı olarak bu giderlerin hepsi önemlidir. Fakat standart giderlerin bu açıdan taşıdığı değer ve önem çok fazladır. Sabit giderler değişirken, giderler ve diğer genel giderler önemli birer denetim alanı oluştururlar. Bu bakımdan yatırımlar ve harcamalar için bütçeler hazırlanmalı ve giderler standartlaştırılmalıdır. Nakit bütçesi de kurumların likiditesi ve borç ödeme gücü ile yakından ilgilidir. Kurumların emrinde yeterli nakdin bulunmaması, kurumların borçlarını zamanında ödeyememesi sonucunu ortaya çıkarabilir. Bu tür bilgilerin hazırlanıp sunulması ve denetimi, iyi bir muhasebe bilgi sisteminin oluşturulmasını ve iç denetimin gerçekleştirilmesini gerekli kılar (Şimşek, 2007:260). Finansal denetimin sonucunda ortaya çıkan finansal denetim raporları neticesinde, herhangi bir kurumun mali açıdan güvenilir olup olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum, kurumların borsadaki hisse değerlerini etkilemektedir. Ayrıca bu kurumlarla iş yapacak olan kişilerin, ilgili kurumla iş yapılması sürecinde, borsa verileri oldukça önemlidir. Bu veriler ışığında, kişiler ya da kurumlar farklı kurumlarla iş yapılıp yapılmayacağına karar vermektedirler.

1.1.3. Denetim Sürecinde Yaklaşımlar

Denetim sürecindeki gelişmelerin anlaşılabilmesi için iki temel yaklaşımın açıklanmasında yarar vardır. Bu yaklaşımlar, geleneksel yaklaşım ve davranışsal yaklaşımdır.

Geleneksel denetim teorisinde, kurumların amaçlarına başarıyla ulaşabilmesi için yetki ve sorumluluğu olan kişilerle sıkı sıkıya bağlı bir yapının olması zorunludur. Bu ilişki, yönetici ve denetçiye tabi bir ilişkidir. Denetçi ve yönetici kendisine bağlı işlerden sorumludur ve sonuçlar standartları karşılamadığında gerekli tavrı almak zorundadır. Geleneksel denetimin iki türü vardır: Birincisinde yönetici veya denetleyicinin gözü sürekli personelin üzerinde olur. Eğer personel denetçinin, adeta pusuya yattığını hissederse, bir şeylerle meşgul olma, dikkatli olma, ihmalkâr olmama eğiliminde olacaktır. Eğer yönetici her zaman sahnede ise, neler olduğunu bilecek ve çalışmalarında kurumların amaçlarıyla yakından ilgilenecektir. Böyle durumlarda, kaynakların yetersiz ve etkili olmayan şekillerde kullanılması çok az bir ihtimaldir. Geleneksel yaklaşımın ikinci görüşü ise ölçü veya gerçekleşen performansın planlanmış performansla karşılaştırılması ve farkın dikkate alınmasıdır (Ertürk, 2011:178). Geleneksel teoride denetim aşağıdaki aşamalardan oluşmaktadır:

- Standart veya amaçların belirlenmesi,

- Performansın ölçülmesi,

- Analiz ve karşılaştırma yapılması,

- Düzeltici tavır alma.

Denetimde geleneksel yaklaşım süreci incelendiğinde çalışanların psikolojik yönünün dikkate alınmadığı ortaya çıkmaktadır. Denetleme süreci işletilirken denetçi, çalışanları sıkı sıkıya bir takibe almaktadır. Denetçiler, çalışanların belli bir dönem sonunda yaptıkları işin miktarı üzerinden bir

değerlendirmeye gitmektedirler. Bu noktada çalışanlar sadece birer makine olarak görülmektedir. Bu nedenle denetim sürecinde ortaya çıkabilecek bir eksikliğin giderilmesinde yanlış önlemler alınabilmektedir.

Denetimde davranışsal yaklaşımı benimseyenler, geleneksel denetim sistemine karşı çıkmışlardır. Onlar yetki-sorumluluk veya üst-ast ilişkisinin personeli küçük düşürdüğünü ve kısıtladığını belirtmektedirler. Davranışçılar denetimin, kurumlarda çalışan insanların kendileri tarafından hazırlanmış ve arzulanan bir amaç olması gerektiği görüşündedirler. Çalışanların bu amaçlara ulaşıldığı görüldüğünde, geleneksel denetimin işlemlerine olan ihtiyaç ortadan kalkacaktır. Davranışçı yaklaşım sadece denetimi içermez. İşi daha anlamlı ve önemli yapmayı amaçlar. Denetimin bu tipine en iyi örnek Hawthorne deneyleridir (Ertürk, 2011:178). Davranışçı yaklaşım, geleneksel yaklaşımın eksik bıraktığı "çalışanların psikolojik yönünü" ele almıştır. Davranışçı yaklaşımı savunanlar, denetim sürecini, çalışanların da dahil olduğu bir süreç olarak savunmaktadırlar. Çalışanların, çalıştıkları kurumu daha iyi bir yere getirmesini amaçlamaktadırlar. Böyle bir sürecin de ancak çalışanların denetim sürecine aktif olarak katılmalarının sağlanması ile mümkün olabileceğini belirtmektedirler.

1.1.4. Etkili Bir Denetim Sistemi İçin Gerekli Koşullar

Kişiler ve kurumlar bazı durumlarda denetim sürecine direnç gösterebilmektedirler. Denetleyiciler, bu durumları göz önünde bulundurarak çıkabilecek olumsuzlukları en az düzeye indirebilirler. Etkili bir denetim için gerekli koşullar sağlanırsa denetim sürecinde ortaya çıkabilecek sorunlar en az düzeyde tutulabilinir. Bu koşullar şu şekilde sıralanabilir: Anlaşılabilirlik, örgütsel yapıya uygunluk, sapmaların derhal bildirilmesi, duruma uygunluk ve yeterlik, esneklik, ekonomiklik, düzeltici eylemi gösterme (Can, 1999:234).

Denetim sisteminin etkili olabilmesinin ilk koşulu anlaşılabilir olmasıdır. Örgütte çeşitli kademelerde bulunan yöneticiler, denetimin nasıl işleyeceğini ve başarılacak hedefleri iyi bilmelidirler. Kişiler, çözemedikleri sorunları,

anlamadıkları çözüme tercih ederler. Bu nedenle, hiyerarşide aşağı kademelere inildikçe, denetim sistemi karmaşıklıktan uzaklaşıp basit bir hale getirilmelidir. Aksi takdirde, denetim sistemini oluşturan uzmanlar ile bu sistemi uygulayacak olan yöneticiler arasında anlaşmazlık ortaya çıkar. İki grup arasında teknik dilden doğan anlaşmazlık artabilir. Bu iletişim güçlüğü giderilerek sistemin kolayca anlaşılabilir olması sağlanmalıdır (Can, 1999:234-235).

Denetim süreci bir sistemden oluşmaktadır. Bu sistem, denetim sürecinde aktif rol oynayacak olan denetleyiciler tarafından oluşturulmaktadır. Denetleyiciler, denetim sürecinin iyi yönetilebilmesi için denetim mekanizmasının anlaşılabilir olmasına dikkat etmelidirler. Eğer denetim sistemi sadece teknokrat kesimin anlayabileceği bir sistem haline getirilirse, bazı olumsuz durumlarla karşılaşılabilinir. Bu olumsuz durumların başında maliyet gelmektedir. Teknokrat kesimin denetim sürecinde yer alması, bu kişilerin yüksek ücretlerle denetim sürecinde çalışmaları demektir. Bu da maliyeti artırmaktadır. Denetim sürecinde kullanılan sistem ne kadar karmaşıklaşırsa, çalışan personelin, denetim sürecinden uzaklaşması da o kadar kolay olmaktadır. Denetim sisteminden anlamayan personel, denetim sistemine yabancılaşarak, sistemden kendisini soyutlamaktadır. Bu durumda denetimi gerçekleştiren denetçiler, bazı verilerin alınmasında ve sürecin hızlı işlemesinde çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadırlar.

Denetim süreci, örgütleme işleviyle yakından ilgilidir. Bir yöneticinin, denetlenmesi gereken bir faaliyeti tanımasını kolaylaştırmak için görevler gruplandırılarak dağıtılmalı ve yetki ilişkileri açığa kavuşturulmalıdır. Kimin neyi denetleyeceği, bilgilerin kimden sağlanacağı, düzeltme işlemini kimin yapacağı ussal bir örgüt planı olmadan etkili olamaz (Can, 1999:234-235). Denetim sürecinde neyin denetleneceği büyük önem arz etmektedir. Denetlenecek olan kurumun niteliği, kaç kişi çalıştırdığı vb. özellikleri de önemlidir. Bir kamu kurumunun denetlenmesi ile bir özel sektörün denetlenmesi farklıdır. Ayrıca, bir ilaç şirketinin denetlenmesi ile beyaz eşya satan bir şirketin denetlenmesi farklılık göstermektedir. Denetlenecek kurumun niteliği ve özellikleri denetim süreci için önemlidir. Çünkü bu özelliklere göre denetim sürecini gerçekleştirecek olan

kurum, gerekli hazırlıklarını yapacaktır. Kurum, denetim sürecinde kullanacağı personel ile araç gereçleri denetlenecek kurumun özelliklerine göre seçecektir. Denetlenecek kurum belli olduktan sonra bir denetim planının yapılması gerekmektedir. Denetlenecek kurumda, hangi nitelikteki personelin, kim tarafından denetleneceği, denetleme sürecinde birimler arasında yapılacak görev dağılımı ve amaçlanan hedef ortaya konularak bu çerçevede örgüt yapısına uygun denetim yapılacaktır.

Yönetimler, sapmalardan ne kadar önce haberdar olursa, düzeltme eylemine o kadar çabuk geçilmektedir. Bu amaçla, kesin sonuçları almak için birkaç hafta beklemek yerine, yaklaşık sonuçları elde ettikten sonra harekete geçmek daha isabetli olacaktır. Bu yaklaşımın bir diğer nedeni, zaman geçtikçe yöneticilerin daha az baskı yapma eğiliminde olmalarıdır (Can, 1999:234-235). Örgütler herhangi bir işe başlarken çeşitli hedefler ortaya koymaktadırlar. Belirli bir dönem sonunda bu hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı kontrol edilmektedir. Öngörülen süre içerisinde amaçlanan hedeflerden herhangi bir sapma varsa bu sapmanın nedenleri araştırılmalıdır. Bu sapmaların teşhis edilir edilmez nedenlerinin araştırılması gerekmektedir. Sapmanın nedenlerinin bulunmasından sonra gerekli önlemler alınmalıdır. Bu önlemlerin başında sapmaların nedenlerinin ilgili birim ve yöneticilere bildirilmesi gelmektedir. Bildirim tamamladıktan sonra ilgili kişiler sapmaların nedenlerini belirleyerek, sapmaların bir daha ortaya çıkmaması için gerekli önlemleri almaktadırlar. Bu durumda önemli olan faktör, sapmaların en kısa zamanda belirlenip ilgili birimlere aktarılmasıdır. Böylece sorunlardan kısa zamanda haberdar olan ilgililer, sapmaların engellenmesini sağlayacaklardır.

Örgütsel ortam dinamiktir ve bu nedenle denetim bu dinamikliğe uygun esnekliğe sahip olmalıdır. Önceden tahmin edilmeyen etmenler, planlarda hasara neden olabilir. Planlar ne kadar kusursuz olursa olsun, geleceği yansıttıklarından belirsizlikle uğraşırlar (Can, 1999:234-235). Denetim sistemi, her olumsuzluk karşısında tedbir alınmasını gerektirmektedir. Bu tedbirler, denetim sürecinin herhangi bir kısmında alınabilinir. Bu nedenle oluşturulacak denetim sisteminin

esnek olması gerekir. Sistemin esnek olmaması durumunda, ortaya çıkabilecek bir sorunda sisteme müdahale edilememektedir. Bu nedenle, denetlenecek kurum zarar görebilmektedir. Denetim planı yapılırken, dışarıdan gelebilecek herhangi bir olumsuzluğa karşı yerinde müdahale edebilecek bir plan yapılmalıdır.

1.1.5. Denetim Sürecinin Aşamaları

Denetim, birbirini izleyen aşamalardan veya kısımlardan oluşan bir süreçtir. Denetim sürecinin dört aşaması vardır. Bunlar; hedeflerin belirlenmesi, fiili durumun ölçülmesi, hedeflerle fiili durumun karşılaştırılması ve farklılıkları (sapmaları) düzeltici önlemlerin alınmasıdır.

Kurumların, hedeflerini daha başlangıçta saptamış olması gerekmektedir. Hedefler, örgütlerin ulaşmak istedikleri sonuçlardır. Saptanan bu amaçlara ulaşılabilmesi için gerekli olan plan, politika ve yöntemlerin belirlenmiş olması gereği de gözden kaçırılmamalıdır. Denetim işlevi sayesinde bu araçların tam olarak uygulanıp uygulanmadığı, sonuçlara ulaşmada yararlı olup olmadıkları saptanır. Denetim işlevinin arzulandığı biçimde yerine getirilebilmesi için bazı ölçütlerin, başka bir ifade ile hedeflerin belli olması gerekir. Böylece ulaşılmak istenen sonuçlar, bir ölçü ile değerlendirilir veya isimlendirilir. Bu ölçüler ya da hedefler, elde edilen sonuçlarla karşılaştırılır (Akat vd., 2002:319). Karşılaştırma sonucunda elde edilen bilgiler çerçevesinde hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı belirlenir. Eğer hedeflere ulaşılmış ise örgütün işleyişinde sorunların olmadığı anlaşılır. Fakat önceden öngörülen hedeflere ulaşılamamışsa örgütün işleyişinde sorunlar olduğu kabul edilmektedir. Denetim fonksiyonunun görevi, amaçlanan hedeflerle, ortaya çıkan sonuç arasında bir dengesizlik varsa bunun nedenlerinin araştırılıp ortaya çıkarılmasını sağlamaktır. Hedefleri olmayan kurumlar, nereye gideceğini bilmeyen, denizde kaybolmuş gemilere benzer. Nereye gideceğini bilmeyen gemi, her hareket ettiğinde, akıntı ya da rüzgar nereye savurursa oraya gider. Hedefi olmayan kurumlar, belli bir plan ve amaç doğrultusunda hareket etmedikleri için herhangi bir ilerleme kaydedemezler.

Gerçekleşen durumun ölçümü, denetim faaliyetlerinin ikinci aşaması olup, fiili durumun, ilk aşamada sağlanan standartlar ile karşılaştırma amacına yönelik olarak saptanmasıdır. Denetimin çeşidine ve niteliğine göre fiili durum farklı yöntemlerle saptanır. Gereğine göre araç ve yöntemler kullanılır; analiz, gözlem ve yorum yapılır (Mucuk, 2005:173). Fiili durumun ölçülmesi, kurumların hedeflerine ulaşıp ulaşmadıklarını anlama noktasında hayati önem arz etmektedir. Fiili durum, belirli bir dönem geçtikten sonra kurumların yaptıkları iş neticesinde ellerinde bulunan üretim miktarıdır. Bu miktarın ölçümü, kurumun yaptığı işin niteliğine göre değişiklik arz etmektedir. Yapılan işin nitelik, miktar ya da parasal yönden ölçüldükten sonra amaçlanan hedeflerle ne kadar uyuşup uyuşmadığı belirlenmelidir. Eğer amaçlanan hedeflerle, fiili durum arasında herhangi bir orantısızlık varsa, bu orantısızlığın nedenlerinin araştırılıp bulunması gerekmektedir. Bu eylemi yapacak olan birim de kurumların denetim birimleridir.

Bu aşamada "olması gereken " olarak saptanan "hedefler" ile "olan" ya da "fiili durumun ölçüm sonuçları" karşılaştırılır. Aralarındaki farklar veya sapmalar üzerinde durularak verilerin yorumlanmasına çalışılır. Böylece, özellikle olumsuz farkların nedenlerine inilmeye çaba sarf edilir (Mucuk, 2008:94). Burada olumsuz farklar ile kast edilen, kurumların amaçlanan hedefler ile ortaya çıkan sonuç arasındaki negatif durumdur. Örneğin bir beyaz eşya satıcısı bir sene sonunda 1000 tane fırın satmayı hedeflemiş olsun. Fakat bir sene sonunda sadece 956 tane fırın satsın. Bu aradaki 44 tane fırın amaçlanan hedeflerle, fiili durum arasındaki sapmadır. Bu karşılaştırma sonucunda kurumlar amaçlanan hedeflerle fiili durum arasındaki farkın nedenlerini araştırıp bulabilirler. Bu araştırma sürecine "denetim" denmektedir. Denetim fonksiyonu, etkin bir şekilde uygulamaya konulduğunda, aradaki sapmanın nedenleri ortaya çıkarılıp bu sapmaların engellenmesi sağlanacaktır.

Hedefler ile fiili sonuçlar arasında önemli ölçüde olumlu veya olumsuz fark görülürse, bir takım düzenleyici önemlerin alınması gerekir. Bu aşamada bulunan farkın niteliği, büyüklüğü, nerelerden kaynaklanmış olabileceği gibi konular açıklığa kavuşturulmaya çalışılır. Etkin düzeltici önlemler alınabilmesi

için sapma nedeninin iyi belirlenmesi gerekir. Tahmin edilen nedeni ortadan kaldıracak etkin önlemler alınırken, aynı zamanda verimlilik yönünün de ihmal edilmemesi gerekir. Alınacak önlemlerin verimli olması, az emek ve maliyetle kısa zamanda farkların nedeninin ortadan kaldırılması demektir (Mucuk, 2005:173). Bu nedenle amaçlanan hedef ile ortaya çıkan fiili durum arasındaki sapmanın en kısa zamanda ve en az maliyetle belirlenmesi sonucunda verim artışı olacaktır. Denetim süreci de en az maliyet ve en az zamanda yapıldığı için, önemli oranda kar getirici bir eylem olacaktır. Amaçlanan hedefler ile ortaya çıkan fiili durum arasındaki sapmanın giderilmesinde, denetim yapılan kurumun niteliği oldukça önemlidir. Sapmaların bir daha yaşanmaması için alınacak önlemler belirlenirken, ilgili kurumun niteliği de önem taşır. Çünkü sapmaların önüne geçilmesi için alınacak önlemlerin belirlenmesinde ilgili kurumun yapısı, niteliği, örgüt, çevre, makine ve teçhizatı ile personelinin niteliği hakkında gerekli bilgilerin elde edilmesi gerekmektedir. Bu bilgiler çerçevesinde yapılan analizlerde ortaya çıkan veriler sonucunda, sapmalarla ilgili en rasyonel tedbirler alınabilir.

1.1.6. Denetim İlkeleri

Denetim işlevinin ilkeleri dört başlık altında toplanabilir. Bunlar; bağımsızlık ilkesi, yasallık ilkesi, nesnellik ilkesi ve dürüstlük ilkesidir.

Denetleyenin, denetleme yapılan karşısında bağımsız olması gerekip gerekmediği ve bunun olabilirliği tartışılabilir. Bu bağımsızlık, duruma göre değişir. Dış denetimlerde (Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Danıştay gibi) bağımsızlık bir zorunluluktur. Adına denetleme yapılan kurum karşısında gerçek bir bağımsızlıktan söz edilemezse de görevin ifası durumunda ve denetlenen karşısında bunun olabilmesi gerekir. Aksi halde, yönetim ve denetim işlevleri birbirine karışır; dolayısıyla denetimin etkinliği azalır. Bağımsızlık asıl olarak denetleyen – denetlenen ilişkisinde ortaya çıkar. Bağımsızlık olmadığı takdirde denetim olanaksızlaşır. Denetleyenin, denetlenen üzerindeki egemenliği denetim kavramının tanımında ve özünde vardır. Örneğin idare mahkemelerinin

idare karşısında; Sayıştay'ın Maliye Bakanlığı karşısında; hiyerarşik amirin astları karşısında bağımsız ve onlara üstün olmamaları düşünülemez. Kaldı ki, bu bağımsızlık ve denetleyenin denetlenen karşısındaki üstün konumuna dayanılarak soru sorma, gerekli bilgi ve belgeleri isteme, gereğinde sorumluluğunun istenebilmesi ortaya çıkabilecektir (Atay, 1999:45-46). Bağımsızlık ilkesi genel olarak denetleme yapan kurumun hiçbir baskı altında kalmadan görevini yerine getirmesini ifade etmektedir. Denetleme sürecinde, özellikle kamuda denetim yapan kuruluşlarda, hiyerarşik yapı nedeniyle çeşitli kurumlara bağımlı şekilde denetim yapılmaktadır. Fakat bu bağımlılık sadece yasal prosedür ve hiyerarşik denetim neticesinde gerçekleşmektedir. Bağımsızlık ilkesi bu noktada, kamudaki denetim sürecinden kendisini ayırmaktadır. Çünkü denetimi yapılan kuruluş (bu kuruluş ister kamu, ister özel sektörde olsun) denetim yapan kurum tarafından, tarafsız ve rasyonel ilkeler çerçevesinde denetlenmektedir. Bu nedenle denetim yapan kurum, her yönden bağımsız olmalıdır. Bağımsız bir şekilde denetim yapılırsa ancak o zaman denetim sürecinden maksimum verim alınabilir.

Yasallık ilkesi, iki açıdan ele alınabilir. Birincisi yasallığın denetlenmesi, ikincisi ise denetimin hukuka uygun olmasıdır. Birincisi, denetimin konusu veya denetleme normları kapsamı içinde ele alınabilir. Denetim ve denetleyen açısından burada önemli olan, denetleme işlevinin hukuka uygunluğudur. Hukuka uyma zorunluluğu kamu denetimlerinde görülür. Örneğin Sayıştay'ın denetiminin alanları ve konuları ile Sayıştay denetçileri ve organlarının yetkileri yasa ile belirlenmiştir. Sayıştay denetçileri, denetim görevlerini bu çerçevede yapmak zorundadır. Yine idare ve vergi mahkemelerinin görev alanları, nasıl ve neye göre denetlenecekleri, kuruluş ve faaliyetlerine ilişkin yasalarla belirlenmiştir. Bu denetim kurallarına uymamaları, verdikleri yargısal kararların temyiz incelemeleri yapıldığında Danıştay tarafından bozulması sonucunu doğurur (Atay, 1999:47). Denetimde, özellikle kamu kurumlarının denetiminde, belirli yasal prosedürler uygulanmaktadır. Sayıştay'dan Devlet Denetleme Kurumu'na kadar kamunun denetim işlerine bakan bütün kurumlar belirli yasal kurallar içerisinde işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Denetim sürecinin belirli yasal ilkeler çerçevesinde yürütülmesi zorunludur. Çünkü denetim süreci, belirli yasal ilkeler çerçevesinde

yapılmazsa, denetimi gerçekleştiren kişiler ellerindeki yetkiyi kötüye kullanabilirler. Bu nedenle denetimi yapacak olan kişilerin, ellerindeki yetkiler ile ne yapıp yapamayacakları önceden yasalarla belirlenmelidir.

Denetim faaliyetlerinde uyulması gereken ilkelerden biri de nesnelliktir. Bir başka deyişle, denetçinin denetleme yaparken sadece olanı dikkate alması ve olması gerekenle karşılaştırarak sonuca varmasıdır. Bu görevi sırasında taraf tutmaması, hiçbir yan etki altında kalmadan, duygularına kapılmadan karar vermesi demektir. Fakat bu, dar görüşlü bir tespit, mekanik bir uygulama demek değildir. Her değerlendirmede belirli bir oranda takdir, dolayısıyla öznellik payı vardır. Ancak, bu da görev çerçevesinde ve hizmetin iyi işlemesi ve geleceği doğrultusunda olmalıdır. Denetim ölçütünün önceden belirlenmesi ve bilinmesi, denetlenenin faaliyetlerinin neye göre yapılması gerektiğine yardımcı olacağı gibi, denetimin nesnelliğini de sağlar (Atay, 1999:48). Nesnellik ilkesinin temelinde denetim sürecinin bireysel ve keyfi davranışlardan uzak tutulması yatmaktadır. Denetim sürecinin bütününde uygulanacak kurallar ve davranışlar, önceden belirlenen prosedürler çerçevesinde olmalıdır. Bireysel davranışların önüne geçilmesi için bu ilke çok önemlidir. Örneğin bir Sayıştay denetçisinin, herhangi bir devlet kurumunu denetlerken, mesai saatlerinden, Sayıştay Kanun'a kadar kendisinin ilgili olduğu ve yapması gereken davranışların belirtildiği kurallar çerçevesinde hareket etmesi gerekmektedir. Böylece denetçiler rasyonel davranarak herhangi bir kişinin ya da kurumun etkisi altında kalmayacaktır. Denetim sürecinde bazı aşamalarda öznel davranmak gerekebilir. Bu durumda yine yetki ve sorumluluk kurallarını aşmadan gereken davranış sergilenebilmektedir. Etkin ve verimli bir denetim için nesnellik ilkesi şarttır. Ancak bu ilke çerçevesinde adam kayırmacılık ve haksızlıkların önüne geçilebilinir. Eğer bu ilke olmasaydı, denetçiler, denetimi yapılan kurumlar tarafından rüşvet vb. yollarla etkilenebilirlerdi. Bu durumda da denetim sürecinin kalitesinden söz edilemezdi.

Denetim faaliyeti, denetlenenin (kişilerin) kasıtlı ya da bilmeden görevlerini yapıp yapamadıklarını belirlemeye yöneldiğinden, bir bakıma, mesleki

dürüstlüğü ölçmeyi de konu edinebilmektedir. Ancak, denetim faaliyetinin kendisinin de dürüst yapılması gerekir. Denetleyen kişilerin denetlenen kurum ya da kişilere karşı sempati ya da antipati beslememeleri zorunludur. Denetleyenin işini yaparken birçok kusur ya da yolsuzluğa tanık olma konumunda bulunması, onun sağlam karakterli, dürüst, güvenilir ve hakkaniyetli bir tutum ve davranış içerisinde olmasını gerektirmektedir. Denetleyici kişilerin dürüst olmaması ya da dürüstlüklerini yitirmesi, bozulmanın başlaması ve yaygınlaşması, kurumsal veya örgütsel yapıyı bütünüyle saran bir hastalık karşısında bulunulduğunu gösterir. Bu durumda kan değişimi yolu ile bünyenin tamamen değiştirilmesi, yenilenmesi gerekir (Atay, 1999:49). Denetim sürecinde görev alan kişilerin karakteristik özellikleri oldukça önemlidir. Aynı şekilde, denetçilerin adli sicilinin durumu da büyük önem arz etmektedir. Denetim sürecinde yapılan bütün eylemlerin dürüstlük ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Denetim süreci, aslında bir dürüstlük denetimi sürecidir. Denetim neticesinde, denetlenen kurumdaki kişilerin görevlerini dürüstçe yapıp yapmadıkları da denetlenmektedir. Bu işlemi yapan denetçilerin de dürüst insanlar olması şarttır. Adalet dağıtan kişilerin adaletsiz insanlar olduğu bir ortamda kaos kaçınılmazdır. Bu nedenle denetçiler rüşvet, haksızlık, adam kayırma vb. olumsuzluklardan uzak kalmış nitelikli kişiler arasından seçilmelidir. Ancak bu özellikleri taşıyan kişiler tarafından yapılan denetim başarılı olmaktadır.

1.2. DENETİM YÖNTEMLERİNİN TÜRLERİ

Denetim yöntemleri özel sektör ve kamu yönetiminde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Özel sektörde denetim yöntemleri dört tanedir. Bunlar; faaliyet öncesi denetim, yönlendirici denetim, gözden geçirici denetim, faaliyet sonrası denetimdir. Kamu yönetiminde ise denetim şekilleri siyasi denetim, yargı denetimi, kamuoyu ve baskı grupları denetimi, idari denetim ve kamu denetçisi denetimidir. Kamu denetçisi denetimi çalışmanın ana çatısını oluşturduğu için ikinci bölümde ele alınacaktır.

1.2.1. Özel Sektörde Denetim

Özel sektörde denetim çeşitleri dört tanedir. Bunlar; faaliyet öncesi denetim, yönlendirici denetim, gözden geçirici denetim, faaliyet sonrası denetimdir.

Bu denetim türünde bir faaliyet yapılmadan önce, gerekli insan gücü, malzeme ve mali kaynakların bütçelenmesi esastır. Örneğin faaliyet sırası geldiğinde, bütçeler vasıtasıyla gerekli kaynakların, gerekli olduğu anda istenen kalite ve miktarda istenen yerde olması sağlanır. Söz konusu bütçeler, çalışanların işe alınmasını, eğitimini, yeni malzeme ve tesisatın alınması ile ürün tasarımının yapılmasını gerektirebilir (Tuncer vd., 2007:234). Herhangi bir projeye başlarken, amaçlara uygun makine ve teçhizat ile yeterli insan gücünün sağlanması gerekmektedir. Çünkü projenin hayata geçirilmesi aşamasında gerekli malzeme ve insan kaynaklarının yokluğu durumunda ortaya çeşitli sorunlar çıkabilir. Bu sorunlar nedeniyle projenin amaçları doğrultusunda düşünülen sürede bitmesi gecikebilmektedir. Gecikme nedeniyle de maliyetlerde artış ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca hedeflenen sürede bitirilmeyen projeler nedeniyle, projeyi üstlenen kurumlar prestij kaybına uğramaktadır. Bu sorunların ortaya çıkmasını engellemek için yapılacak olan, proje öncesinde bir denetimdir. Faaliyet öncesi yapılan denetim sayesinde, projeyi yapan kurumlar, amaçladıklara ulaşılması esnasında herhangi bir sorunla karşılaşmayacaklardır.

İleri besleme olarak da nitelendirilen yönlendirici denetim, belli bir faaliyet dizisinin tamamlanmasını beklemeden önce standartlardan sapma noktasının belirlenmesi ve gerekli düzenlenmelerin yapılması anlamına gelmektedir. Bu denetim türü, yöneticinin hedeflerini gerçekleştirmesi durumunda veya çevresel değişiklikler hakkında doğru bilgiye zamanında ulaşılmasını sağlamaktadır (Tuncer vd., 2007:234). Yönlendirici denetimde amaç, örgütün amaçlara ulaşılmasında ortaya çıkabilecek hesaplanmamış sorunların giderimidir. Bazı çevresel faktörler ile piyasalarda ortaya çıkabilecek olumsuz değişmeler nedeniyle amaçlara ulaşılması noktasında çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir.

Bu sorunlar projenin planlanması aşamasında hesaplanamamaktadırlar. Bu nedenle, yöneticiler çeşitli uzmanlardan aldıkları bilgiler sayesinde yönlendirici denetim sürecini uygulamaktadırlar. Bu uzmanların görüşleri sayesinde yöneticiler, ortaya çıkabilecek sorunlar için gerekli önlemleri almaktadırlar.

Gözden geçirici denetim yönteminde faaliyeti devam ettirebilmek için önceden belirli bir sürecin onaylanması ya da belirli koşulların sağlanması gerekmektedir. Bu denetim, yönlendirici denetimin etkin olarak uygulanmasını sağlar (Tuncer vd., 2007:234). Bu denetim şeklinde planlanan hedefler doğrultusunda çeşitli eylemler yapılmaktadır. Yapılan bu eylemler neticesinde ortaya çıkan sonucun, amaçlara ne oranda örtüştüğü belirlenmektedir. Bu denetim şeklindeki amaç, yapılacak projenin her aşamasında denetim fonksiyonunu harekete geçirip, proje sonunda en verimli sonucu almaktır. Gözden geçirici denetim sonucunda elde edilen veriler hayati öneme sahiptirler. Çünkü projenin bitimi sonrası ortaya çıkabilecek bir sorundan dönülmesi oldukça güç olmaktadır. Hata bazı durumlarda projenin yeniden yapılması bile gündeme gelmektedir. Bu durumda da oldukça büyük bir maddi zarar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle her faaliyet sonrası yapılan gözden geçirici denetim önemlidir.

Faaliyet sonrası denetim, tamamlanan bir faaliyetin sonuçlarını ölçer. Plan ya da hedeflerden sapmaların nedenleri öğrenilerek gelecek faaliyetler için gerekli önlemler alınır. Burada bilgi akışı hızı, verimlilik ve kontrol hayati öneme sahiptir. Çünkü sapmalar ne kadar kısa zamanda belirlenirse o kadar çabuk önlem alınabilir. Üretilen malın hedeflere uygunluğunu denetlemek, bir örneklem alarak denemeler yapmak bu nitelikte denetime örnektir (Tuncer vd., 2007:234). Bu denetim şeklinde önemli olan ortaya çıkan sonuçtur. Bu aşama, yapılan planlar ve amaçlar doğrultusunda elde edilen sonuçların analiz edilmesi sürecidir. Örneğin bir otomobil fabrikasında yeni bir araç üretimi için gerekli planlar yapılmış olsun. Bu planların eyleme geçirilmesi sonucunda ortaya yeni model bir otomobil çıksın. Bu aşamadan sonra faaliyet sonrası denetim süreci işleyecektir. Amaçlar doğrultusunda elde olan bilgiler çerçevesinde, ortaya çıkan sonucun karşılaştırılması ile amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığı ortaya konacaktır.

1.2.2. Kamu Yönetiminde Denetim

Kamu yönetiminde denetim şekilleri; siyasi denetim, idari denetim, kamuoyu ve baskı grupları denetimi, kamu denetçisi denetimi ve yargısal denetimdir.

1.2.2.1. Siyasi Denetim

Yürütmenin uyguladığı kuralların yapıcısı olan yasama organının, başka bir ifade ile siyasi organın, koyduğu kuralların yürütme tarafından nasıl uygulandığını denetlemek yetkisine de sahip olması, demokratik yapıya sahip devletlerde vazgeçilmez bir unsurdur. Yürütme organı olan Bakanlar Kurulu, hem toplu olarak, hem de üyeleri yönünden ayrı ayrı meclise karşı siyasi olarak sorumludur. Meclis, yürütme üzerindeki denetimini yaparken birkaç araçtan faydalanabilir (Günler, 2006:27). Anayasanın 87. maddesine göre, TBMM'nin ikinci görev ve yetkisi "Bakanlar Kurulu ve Bakanları denetlemektir." TBMM'nin hükümeti denetlemesini sağlayan araçlara "denetim yolları" denir. Bu denetim yolları Anayasanın 98 ila 100. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu yollar beş tanedir. Bunlar; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur (Gözler, 2008:261).

1.2.2.2. Soru

Soru, bakanlar kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere başbakan veya bakanlardan bilgi istenmesidir (Terzioğlu, 2009:163). TBMM'nin İçtüzüğünün 96. maddesinde soru hakkında şu bilgiler verilmektedir*: "Soru, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önergesi sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve başkanlığa verilir. Başkan, içtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kağıtlar listesinde*

yayımlar ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir[2]". Soru, istenilen cevabın niteliğine göre, sözlü soru ve yazılı soru olmak üzere ikiye ayrılır. Cevap ister yazılı ister sözlü olarak iletilsin, soru herhalde bir önerge ile sunulur. Soru önergesi sadece bir milletvekili tarafından imzalanabilir. Aynı anda ikiden fazla bakandan sorulan soru, başbakandan sorulmuş sayılır.

TBMM İçtüzüğünün 97. maddesine göre aşağıdaki sorular başkanlıkça kabul edilmez:

- Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular,
- Tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular,
- Konusu, evvelce başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular.

TBMM İçtüzüğü'nün 98. maddesine göre, sözlü sorular, önergenin Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa sevk tarihinden itibaren beş gün sonra gündeme alınır. Sözlü soruların cevaplandırılması için; Anayasa, kanun ve İçtüzük gereği zorunluluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, danışma kurulunun önerisi ve genel kurulun onayı ile belli bir süre ayrılır. Hükümet adına verilecek cevabın süresi beş dakikayı geçemez. Bu cevap üzerine soru sahibi, yerinden, konu ile ilgili çok kısa ek bir açıklama isteyebilir. Hükümet adına verilecek cevapla görüşme tamamlanır. İkinci cevap süresi de beş dakikayı geçemez. Soru sahibinin genel kurulda bulunmaması, sorunun cevaplandırılmasına engel değildir. Hükümet adına cevap vermek için söz alan bakan; gündemde bulunan sözlü soru önergelerinden birden fazlasını sıra gözetmeden cevaplayabilir. Bu hakkını kullanmak isteyen bakan, önceden, birleşimi yöneten başkana isteğini bildirir. Başkan bu isteği birleşimi açtıktan sonra derhal genel kurula duyurur. Konuları aynı olan sözlü sorular birleştirilerek cevaplandırılabilir.

[2] TBMM içtüzüğü için bkz. http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm

TBMM İçtüzüğünün 99. ve 100. maddelerine göre, yazılı soruların cevabı, Başbakanlık veya ait olduğu bakanlık eliyle başkanlığa sunulur. Başkan, bu cevabı derhal soru sahibine iletir. Cevap ayrıca soru metniyle birlikte başkanlıkça alındığı günkü veya bir sonraki birleşim tutanağının arkasına eklenir. Yazılı sorular, Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde cevaplandırılır. Başkan, bu süre içinde cevaplandırılmayan yazılı sorular için başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çeker. Yazılı sorular, dikkat çekme yazısının gönderildiği tarihten itibaren on gün içinde de cevaplandırılmazsa, önergenin süresi içinde cevaplandırılmadığı, gelen kâğıtlar listesinde ilan edilir. Hükümet, yazılı sorunun cevabını, gereken bilgilerin derlenebilmesi için Başkanlığa bilgi vermek suretiyle bir ayı geçmemek üzere geciktirebilir. Başkanın, başkanlık divanının, başkanlık divanı üyelerinin ve danışma kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin faaliyetleriyle ilgili görevleri hakkında, başkanlıktan sözlü veya yazılı soru sorulabilir. Bu sorular başkan veya görevlendireceği başkanvekillerinden biri tarafından cevaplandırılır. Soru sözlü ise, önergesi verildikten yedi gün sonra gündeme alınır. Bu sorular hakkında da hükümete yöneltilen sorular hakkındaki hükümler uygulanır.

Milletvekilleri, kendilerine ulaştırılan sorunları, yazılı veya sözlü soru önergelerine konu ederek kamu yönetiminin ve kamuoyunun dikkatini çekebilmektedir. Bir konuda soru önergesi verilmesi, ulusal veya yerel basında o konunun meclis gündemine geldiği şeklinde yansıma bulmaktadır. Soru yolu ile milletvekilleri, mesafe alınamayan, gelişme kaydedilemeyen, yerel, belli bir kesime ait veya ulusal sosyal talep ve beklentileri ilgili bakanlara ulaştırmakta, çözüm üretilmeyen sorunları sorgulamaktadırlar. Bu nedenle, bir sorunun, birinci dereceden muhatabı olan sorumlusuna, yani ilgili bakana ve cevabı hazırlayacak bürokrasiye hatırlatılması isteniyorsa, soru önergesi konu yapılması pratik bir yol olacaktır. Konunun birinci derece yetkilisi ve sorumlusu olan ilgili bakan imzasıyla veya bakanın ağzından alınan cevap, hükümetin yaklaşımını gösteren önemli bir bilgidir. Sivil toplum kuruluşu (STK) olarak hangi alanla ilgileniliyorsa, hangi konuda çalışılıyorsa, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının duyarsız kaldığını, ilgilenmediğini veya yetersiz kaldığı düşünüldüğünde,

hususları milletvekillerine ulaştırıldığında, soru konusu yapılabilecektir. Böylece, soru yoluyla gündeme getirilen, ilgi uyandırılan, dikkat çekilen bir sorun üzerinde adım atılmasına, çözüm üretilmesine, gelişme sağlanmasına vesile olunabilir.

Soru, diğer milletvekillerinin hiç karışmadıkları, sadece soru soran ile cevap veren arasında geçen bir diyalog ve bilgi alma sürecidir. Bundan dolayı, cevap verenin bir sorumluluğu olmaz. Ancak, tatmin edici bir cevap verilmezse, diğer denetim birimleri harekete geçebilir (Derdiman, 2010:475). Soru, başbakanın ya da herhangi bir bakanın yaptığı eylemleri denetleme noktasında önemli bir faktördür. Bu sayede yürütme organı denetlenmektedir. Bu duruma örnek olarak 20. yasama döneminde İstanbul Milletvekili Nami Çağan'ın Tansu Çiller'in İstanbul-Yeniköy'de bulunan evinin TURBAN Genel Müdürlüğü tarafından boyatıldığı iddiasına ilişkin başbakana yönelttiği soru önergesinde Devlet Bakanı Ufuk Söylemez cevap vermiştir. Bu durumdan da anlaşılacağı gibi siyasal iktidarı elinde bulunduranlar, elde ettikleri konum ve yetki itibarıyla görevi kötüye kullanabilirler. Bu tip davranışların önüne geçilmesinde siyasi denetim olgusu büyük bir önem arz etmektedir.

Yazılı soru önergeleri siyasi sorumluluğa yol açmamaktadır. Daha çok somut ve belirli konularda ilgili bakandan bilgi almaya yöneliktir. Yazılı soru önergelerinde, soru önergesi sahibi milletvekili, sorduğu soru hakkında en yetkili ağızlardan yanıt alır. Bu durumda milletvekilleri, bu bilgileri kamuoyu ile paylaşıp dikkatleri bir noktaya çevirebilirler. Milletvekilleri kimi zaman belli bir bakanlığı ya da genel müdürlüğü soru yağmuruna tutarak ilgili kuruluşları etkileyebilirler. Sözlü soru önergeleri ise hükümetten bilgi almaya yöneliktir. Sözlü soru önergelerinde milletvekilleri mecliste sözlü olarak ilgili kişiye sorularını yöneltmektedirler. Soru yöneltilen kişi de cevabını mecliste sözlü olarak vermektedir (İba, 1997:66-69).

Türkiye'de bu denetim şeklinin etkinliği tartışmalıdır. Çünkü soru yoluyla denetimde amaç; milletvekillerinin elde ettiği bilgileri kamuoyuyla paylaşıp dikkatleri bir noktaya çekmektir. Fakat Türkiye'de gündem hızlı bir şekilde

değiştiği için bu denetim yolu etkili olmamaktadır. Yazılı ve sözlü soruların siyasal bir sorumluluğa yol açmaması da bu yolun etkinsizliğine neden olmaktadır.

Sözlü soru önergelerinde ise çoğu zaman soru önergeleri meclisteki yoğunluk nedeniyle gündeme geç alınmaktadır. Örneğin 04.05.1992 de Maliye Bakanının yanıtlaması için verilen soru önergesi yaklaşık iki yıl sonra cevaplanmıştır. Bu örnekte de görüldüğü gibi, sözlü soru önergeleri uzun bir zaman dilimi içerisinde bekleyebilmektedir. Bu durum da sözlü soru önergesinin önemini yitirmesine neden olmaktadır (İba, 1997:66-69).

1.2.2.3. Genel Görüşme

Anayasanın 98. maddesine göre, genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM genel kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşmenin nasıl yapılacağına ilişkin düzenlemeler TBMM İçtüzüğünde düzenlenmiştir. İçtüzüğün 102. maddesine göre, genel görüşme açılması, hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Bu istem derhal gelen kâğıtlar listesine alınır, genel kurula ve hükümete duyurulur. Verilen önergenin metni beşyüz kelimeden fazla ise istek sahipleri beşyüz kelimeyi geçmemek üzere önergenin özetini eklemek zorundadırlar. Genel kurulda bu özet okunur. Genel görüşme açılıp açılmamasına genel kurul karar verir. Genel kurulda bu konudaki görüşmede hükümet, siyasî parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Genel kurul genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama suretiyle karar verir.

Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü bir özel gündem halinde danışma kurulunca tespit edilir. Genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırksekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz. Genel görüşmede ilk söz hakkı genel görüşme önergesi sahibi siyasî parti grubu veya gruplarına yahut genel görüşme

önergesindeki birinci imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekiline aittir. Bundan sonraki görüşmeler hakkında genel hükümler uygulanır (İçtüzük, md:103).

Genel görüşmeye örnek olarak, 23. yasama döneminde meclis başkanlığına verilen; basın-siyaset ilişkileri ve basın özgürlüğü, ABD Temsilciler Meclisindeki sözde Ermeni soykırımıyla ilgili karar tasarısı ile ermeni iddialarını inkarın suç sayılması ve Avrupa'da faaliyet gösteren Türkler üzerinde baskı kurulma çabaları, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kuzey Irak Operasyonu, Kıbrıs politikası konularında verilen genel görüşme konuları örnek olarak gösterilebilinir.

Genel görüşme, belirli bir konu ile ilgili olarak genel kurulda müzakere açılmasından ibarettir. Görüşmelerde herhangi bir oylama yapılmaz. Fakat bazı dış politika konularında bütün parti gruplarının görüş birliğine vardığı görülebilir. Genel görüşme, sözlü soru ile gensoru arasında bir yere konumlandırılabilir. Konu itibariyle genel görüşmede, dış politika ve ekonomik sorunlar görüşülmektedir (İba, 1997:75-78). Genel görüşme önergesi verilmesiyle ve bu önergenin genel kurulda okunmasıyla o konuya küçük de olsa dikkat çekilmiş olur. Meclis çalışmalarını izleyen basın, genel görüşme talebini haber olarak yansıtabilecek, ilgi uyandırabilecektir. Bir parti grubunun her zaman için bu önergenin belli bir tarihte görüşülmesini talep etmesi ve bu önerisi üzerine lehte ve aleyhte ikişer milletvekilinin 10'ar dakika konuşması mümkündür. Önergenin görüşme zamanı vesilesiyle yapılan bu konuşmalar bile konunun gündeme getirilmiş olmasına yetmektedir. Üstelik öngörüşme veya genel görüşme yapılırsa, genel kurulda tüm parti gruplarının ve hükümetin katıldığı bir tartışmayla konu etraflıca ele alınmış, kamuoyunun dikkati de çekilmiş olur. Genel görüşme, denetim amacından farklı olarak genel bir uzlaşı ortamına benzemektedir. Çünkü ele alınan konular genel itibariyle uluslararası veya ekonomik niteliktedir. Genel görüşmede iktidar ve muhalefet ilgili konularda sıklıkla ortak bir beyan vererek kamuoyunu aydınlatmaktadırlar.

1.2.2.4. Meclis Araştırması

Meclis araştırması ”Meclisin, belli bir konuda bilgi edinmek için milletvekillerinden oluşturduğu bir komisyon tarafından yapılan incelemelerdir” (Tanör-Yüzbaşıoğlu, 2001:291). Araştırma istemi önergesi 500 kelimeden fazla ise önerge sahipleri 500 kelimeyi geçmemek üzere özetini eklemek zorundadır. Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında genel kurulda, genel görüşme açılır.

Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile genel kurulca tespit edilir. Araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen komisyona bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre sonunda da çalışmasını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren onbeş gün içinde araştırmanın tamamlanmaması nedenleri veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde genel kurulda görüşme açılır. Genel kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir. Meclis araştırma komisyonu, bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu’ndan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Devlet sırları ile ticarî sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında kalır (İçtüzük, md.105-104).

Bir konuda Meclis araştırması önergesi verilmesiyle genel kurulda okunan bu önerge üzerinden konuya küçük bir dikkat çekilmiş olur. Bir parti grubu, bu önergenin belli bir tarihte görüşülmesini öngören bir grup önerisi her zaman

verebilir. Araştırma açılıp açılmaması hususundaki görüşmede de konu etraflıca tartışılmaktadır. Komisyon kurulması durumunda da komisyon, konunun ilgilisi herkesi muhatap kabul ederek merkezi ve yerel kamu kesim yetkilileri, STK'lar, akademisyenler, iş dünyası ve medya temsilcileri ile görüşmeler yapmaktadır. Komisyon araştırma ve incelemeleri, aldığı görüş ve bilgileri derleyip toparlamakta, bilgi süzgecinden geçirerek rapora bağlamakta, bu rapor da genel kurulda görüşülmektedir. Böylece kamuoyunda ciddi bir farkındalık oluşturulmakta, ilgi ve dikkatler çekilmekte, bir hareketliliğe yol açılmaktadır. Araştırma sonucu elde edilen bilgiler bazen de Meclis soruşturması veya gensoru gibi bakanların sorumluluğunu gündeme getiren denetim yollarının işletilmesine kaynak oluşturabilmektedir. Mesela, 22. Dönemde yolsuzluklar konusunda kurulan meclis araştırması komisyonunun tespitlerinden yola çıkılarak verilen meclis soruşturması önergeleri üzerine meclis soruşturması komisyonları kurulmuştur (Kocaman, 2009:10).

Bu denetim yolunun etkinliği de tartışma konusudur. Çünkü meclis araştırması önergesinin kabul edilebilmesi için meclis kararı gerekmektedir. Bu nedenle iktidar grubunun ya da gruplarının benimsemediği konularda verilen önergeler genellikle uzun süre gündemde bekledikten sonra reddedilmekte ya da görüşülmeyerek dönem sona erdiğinde hükümsüz kalmaktadır. Ayrıca meclis araştırma komisyonları, kurulmasına dayanak oluşturan önergelerde çizilen çerçevenin dışına çıkamaz. Araştırdığı konularla ilgili olarak öneri ve değerlendirmelerini ortaya koyar, ancak kendisi doğrudan önlem alıp çözüm üretme yoluna gitmez. Çünkü çözüm üretme organı yürütmedir (İba, 1997:90-95). Meclis araştırmasının etkin bir denetim mekanizması olmadığına en güzel örnek "Susurluk Olayı"dır. 3 Kasım 1996 da meydana gelen kazada milletvekili Sedat Bucak, Polis Müdürü Hüseyin Kocadağ ve Abdullah Çatlı'nın aynı araçta olduğu tespit edilmiştir. Bu olaydan sonra bir dizi karanlık ilişkilerin olabileceği gerekçesiyle mecliste bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Komisyon yaptığı araştırmalarda, devlet-mafya ilişkileri çerçevesinde birçok önemli bulguya ulaşmıştır. Bu süreç içerisinde komisyonda bulunan kişiler çeşitli baskılara maruz kalmışlardır. Sonuç olarak elde edilen somut bulgulara rağmen Susurluk olayında

bahsi geçen karanlık ilişkilerin üstüne gidilmemiştir. Bu olayda da görüldüğü gibi, meclis soruşturması istenilen etkinliği gösterememektedir.

1.2.2.5. Gensoru

Gensoru, bir siyasi parti grubu veya en az 20 milletvekili tarafından verilen ve bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülmesini amaçlayan önergedir. Gensoru, hükümeti denetleme yollarından biridir. Gensoru, siyasi sorumluluklarının bir sonucu olarak, icraatları beğenilmeyen başbakan ya da bakanlar hakkında görevlerinin son bulmasına yol açabilecek ve siyasi sonucu olan bir denetim aracıdır (Terzioğlu, 2009:167). Gensoru önergesini, bir siyasî parti grubu ya da 20 milletvekili verebilir. Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üçgün içinde başkanlıkça bastırılarak üyelere dağıtılır. Gensoru önergesi beş yüz kelimeden fazla ise, imza sahipleri beşyüz kelimeyi geçmeyecek bir özeti bu önergeye eklemek zorundadırlar. Genel Kurulda bu özet okunur. Gensoru görüşmeleri Anayasanın 99. maddesi hükümlerine göre yapılır (İçtüzük, md.105-104).

25.11.1998 tarihinde verilen gensoru nedeniyle Başbakan Mesut Yılmaz'ın başkanlığındaki bakanlar kurulu düşürülmüştür. Başbakan ve bakanlar kurulu yaptıkları kanuna aykırı eylemler ve söylemler neticesinde yönetimden düşebilmektedirler.

Gensorunun hedefinde bir bakan ya da hükümet olduğundan çok politize bir durum söz konusudur. İzlediği politikadan, eylem ve işlemlerinden rahatsız olunan bir hükümet üyesi hakkında bazı bilgi ve belgeler edinilmişse bu durumun tartışmaya açılması gensoru yoluyla olabilir. Gündeme getirilmek istenen konuların suç niteliğindeki faaliyetler olması gerekli değildir. Yeterli performans sergileyemediği, alanında başarılı olamadığı gibi iddialarla da bir bakan hakkında gensoru önergesi verilebilir. Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesi, hükümetin rahat çalışması, sürekli olarak gensoru baskısı altında kalınmaması için anayasa gensoru yolunun işletilmesinde kesin, belirli, kısa süreler öngörerek

hemen sonuçlandırılmasını amaçlamıştır. Gensoruda da genel görüşmede olduğu gibi iki düzeyli bir görüşme söz konusudur. Önce gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı görüşülmektedir. Yapılan oylama sonucu gündeme alınması kabul edilirse gensoru görüşülmektedir. Hükümetin veya bir bakanın düşürülebilmesi ihtimali olan güvensizlik oylaması ise bu görüşmeden bir gün sonra yapılmaktadır. Meclis çoğunluğu arkasında bulunan hükümetin veya bir bakanın gensoru ile düşürülebilmesi mümkün değildir. Koalisyon hükümeti, bıçak sırtı çoğunluğa dayanan hükümet, azınlık hükümeti gibi hükümetlerin görev yaptığı sıralarda gensoru ile sonuç alınması daha muhtemeldir (Kocaman, 2009:12). Bir hükümetin ya da bakanın düşürülmesi amacıyla verilen gensorunun etkinliği tartışma konusudur. Çünkü Türkiye'de genel itibariyle yeni kurulan hükümet eğer koalisyon şeklinde kurulmamışsa bu denetim yolunun sadece kağıt üzerinde mümkün olduğu görülmektedir. Çünkü iktidarı ve mecliste çoğunluğu bulunan partinin hükümetinin ya da görevde bulunan bir bakanın düşürülmesi zordur. Bu yol genel itibariyle koalisyon hükümeti dönemlerinde etkin olarak işleyebilmektedir.

1.2.2.6. Meclis Soruşturması

Görevde bulunan ya da görevinden ayrılmış olan başbakan ve bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği bir önerge ile istenebilir. Bu önergede; bakanlar kurulunun genel siyasetinden veya bakanlıkların görevleriyle ilgili işlerden dolayı hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakanın cezai sorumluluğu gerektiren fiillerinin görevleri sırasında işlendiğinden bahsedilmesi, hangi fiillerinin hangi kanun ve nizama aykırı olduğunun gerekçe gösterilmek ve maddesi de yazılmak suretiyle belirtilmesi zorunludur (İçtüzük, md.107).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na verilen meclis soruşturması önergesi, gelen kâğıtlar listesine alınır ve genel kurulda okunur. Okunan önergenin bir örneği, başkanlıkça hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakana gönderilir. Meclis soruşturması açılıp açılmaması hakkında yapılacak

görüşmelerin günü, önergenin verilişinden itibaren bir ay içinde görüşülüp karara bağlanacak şekilde, bir özel gündem halinde danışma kurulunun teklifi üzerine genel kurulca tespit edilir. Bu görüşme günü de ayrıca hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakana bildirilir. Sırasıyla, önergeyi verenlerden ilk imza sahibinin veya onun göstereceği bir diğer imza sahibinin, şahısları adına üç milletvekilinin ve o sırada görevde bulunsun veya bulunmasın, hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakanın konuşacağı bir görüşmeden sonra, meclis soruşturması açılıp açılmaması hakkında genel kurulca gizli oyla karar verilir (İçtüzük, md.108).

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, soruşturmanın yürütülmesi görevi, anayasanın 100. maddesi hükümlerine göre, başkanlıkça genel kurulda yapılacak ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyona verilir. Komisyon, kendisine bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçer. Ceza Muhakemeleri Kanununa göre hâkimlerin davaya bakmasına veya karara katılmasına engel oluşturacak durumlarda bulunan, meclis soruşturması önergesini veren veya daha önce TBMM'nde ya da dışında bu konudaki görüşünü açıklamış milletvekilleri, bu komisyona seçilemezler. Komisyonda görevli memur ve raportörler ile stenograf için de aynı hüküm uygulanır (İçtüzük, md.109).

Soruşturma komisyonu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Komisyonun çalışmaları gizlidir. Bu komisyona kendi üyeleri dışındaki milletvekilleri katılamazlar. Soruşturma komisyonu, raporunu Anayasanın 100. maddesine göre kuruluşundan itibaren iki ay içinde verir. Soruşturmanın bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Komisyonun bu konudaki istem yazısı genel kurulun bilgisine sunulur. Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na teslimi zorunludur (İçtüzük, md.110).

Komisyon kamusal ve özel kuruluşlardan konu ile ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilir; gerekli gördüklerine el koyabilir; bakanlar kurulunun bütün vasıtalarından faydalanabilir; bakanlar kurulu üyelerini, diğer ilgilileri, tanık ve

bilirkişileri dinleyebilir. Komisyon, naip veya istinabe yolu ile adlî mercilerden yardım isteyebilir. Ayrıca Ceza Muhakemeleri Kanununun tanıklarla, bilirkişilerle, zapt ve arama ile ilgili olarak adlî mercilere verdiği hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle görevli adlî merciden yazıyla isteyebilir. Komisyon, hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakanın savunmasını alır. Bununla ilgili olarak talep edeceği belgeleri temin ettirir. Komisyon, gerektiğinde alt komisyonlar kurarak Ankara dışında çalışma kararı alabilir. (İçtüzük, md.111).

Soruşturma komisyonu raporu, başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakana derhal gönderilir ve TBMM üyelerine dağıtılır. Rapor, üyelere dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür. Bu görüşmede, komisyona, şahısları adına altı milletvekiline ve o sırada görevde bulunsun veya bulunmasın hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakana söz verilir. Son söz, hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakana aittir ve süresi sınırlandırılamaz. Görüşmeler tamamlandıktan sonra komisyon raporu genel kurulca gizli oyla karara bağlanır. Komisyonun Yüce Divan'a sevk yönündeki raporları ile genel kurulun Yüce Divan'a sevk kararlarında hangi ceza hükmüne dayanıldığı belirtilir. Komisyonun Yüce Divan'a sevk etmeme yönündeki raporlarının reddi, ancak, Yüce Divan'a sevke dair verilen ve sevk kararının hangi ceza hükmüne dayanacağını gösteren bir önergenin kabulüyle mümkün olur. Yüce Divan'a sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınır. Türkiye Büyük Millet Meclisince Yüce Divan'a sevk kararı alınırsa dosya, en geç yedi gün içinde başkanlıkça dizi pusulasına bağlanarak Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilir (İçtüzük, md.112).

Siyasî parti gruplarında, meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz. Ancak bu gruplarda meclis soruşturması ile ilgili komisyon üyelikleri için Anayasanın 100. maddesine göre gösterilecek adayların tespiti amacıyla seçim yapılabilir (İçtüzük, md.113).

Meclis soruşturmasına örnek olarak eski Başbakan Mesut Yılmaz'ın Yüce Divan'a sevkine ilişkin TBMM kararı örnek gösterilebilir. TBMM'nin 27.10.2004 tarihli 11. bileşiminde Türkbank ihalesine fesat karıştırmak gerekçesiyle oybirliği ile yüce divana sevk kararı verilmiştir. Meclis soruşturması iktidarı elinde bulunduran kişilerin, elde ettikleri güç itibarıyla yapacakları kanuna ya da etiğe aykırı davranışların ortaya çıkarılmasında önemli bir yere sahiptir. Araştırma sayesinde ortaya çıkabilecek olumsuz durumlardan haberdar olan kamuoyu, bir sonraki seçim döneminde, bu olayları göz önüne alarak seçimini yapacaktır.

Hukuka, kamu yararına aykırı hareket ettiği düşünülen bakanlar kurulu üyelerinin suç oluşturan eylemleriyle ilgili iddialar, bu eylemlerin hangi ceza hükümlerine karşılık geldiği belirtilerek Meclis soruşturmasına konu edilebilir. Hedefte hükümet veya hükümetin belli üyeleri olan, yargılama aşaması niteliğindeki meclis soruşturması yolunun başlatılmasında sağlam bilgiler ve hukuki deliller üzerinden hareket edilmesi isabetli olacaktır. Anayasada ayrıntılı olarak düzenlenen meclis soruşturması yolunun işletilmesinde süreç, kesin ve sınırlı sürelere bağlanmıştır. Bunun nedeni, yürütmenin devamlılığının kesintiye uğratılmaması, hükümetin sürekli olarak birtakım iddialarla yargılama baskısı hissetmemesi, icraatlarına odaklanması gereğidir. Meclis araştırması komisyonundan farklı olarak meclis soruşturması komisyonunun istediği bilgi ve belgelerin sağlanması, Komisyonun davetine icabet edilmesi zorunlu olup aksi halde yargısal yaptırım uygulanabilir. Meclis soruşturmasında parti grubu müdahalesinin kural olarak devre dışı bırakılması, soruşturma açılması ve Yüce Divan'a sevk kararlarının gizli oylama ile yapılması, yargısal boyutları olan bu denetim yolunun bağımsız ve nesnel işlemesi için öngörülmüştür. Ancak uygulamada, görevdeki bir başbakan veya bakan hakkında meclis soruşturması açılması güç gözükmektedir. İktidar değişikliklerinde bir önceki dönem daha rahat sorgulanmaktadır. 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra başlayan 22. dönemde, bir önceki dönemde görev yapan bakanlar hakkında meclis soruşturması komisyonları kurulması buna örnektir (Kocaman, 2009:15). Bu nedenlerle meclis soruşturmasının etkin bir denetim yolu olduğu tartışmalıdır.

1.2.3. Yargısal Denetim

İdarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin yargı organlarınca denetlenmesi hukuk devletinin gereğidir. Bu durum Anayasanın 125. maddesinde *"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır."* hükmüyle düzenlenmiştir. Yönetimin idare edilenlerle yaşadıkları ihtilafların, iş ve eylemlerinin idareden bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesi, kişiler açısından önemli olduğu kadar, devletin hukuk devleti vasfı açısından da önemlidir. Yargısal denetim, yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim olarak kabul edilmektedir (Kulaksız, 2008:18-19).

Yargı denetimi, kamu bürokrasisi üzerinde uygulanan kurumsal denetim araçlarından biridir. Bütün siyasal sistemler, hukuk devletinin bir gereği olarak, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini kabul etmektedir. Yargı denetiminin temel amacı, yönetilenleri, yönetim karşısında korumaktır. Yönetimin yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz'dan aktaran Gedikli, 2007: 37-38).

Yargısal denetimin asıl amacı, idarenin faaliyetlerini yürütürken hukuk kurallarına uymasını sağlayarak, onun birey haklarını zedelemesini engellemek, böylece birey haklarını idareye karşı korumaktır. Yargısal denetim, idare karşısında idare edilenlere diğer denetim yollarından daha büyük teminat sağlar. Yargı yerleri, diğer denetim yollarının aksine, hukuki anlaşmazlık konularını bağımsız ve tarafsız olarak kesin hükme bağlarlar. Yargı yolu ile elde edilen hüküm bir muhkem kaziyedir (kesin hükümdür) (Balta'dan Aktaran Erdoğmuş, 2006:29).

Yargı denetimi, güçler ayrımı ilkesinin en önemli göstergesidir. Güçler ayrımı ilkesi çerçevesinde yargı fonksiyonu, bağımsız ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde yönetilenler ile yönetenler arasında kararlar vermektedir. Yargı

denetiminin en önemli yönü şüphesiz yönetenler ile yönetilenler arasında yaptığı tarafsız denetimdir. Yönetenler, iktidarı elinde bulundurdukları için yargı fonksiyonuna etki etmek isterler. Bu durumda yönetenler ile yönetilenler arasında eşitsizlik doğabilmektedir. Yargı fonksiyonun bağımsız olmaması ya da taraflı kararlar vermesi yönetilenler tarafından tarihin her döneminde hoşnutsuzluk ile karşılanmıştır. 14. Louis Fransası'nda "Devlet benim" zihniyeti ile yönetilen halk her fırsatta ayaklanma çıkarmıştır. Örneğin, yargı bağımsızlığı ile yönetilen ülkelerde ise ayaklanma vb. hareketler görülmemektedir. Bağımsız bir yargı denetimi, bir devlet için hayati öneme sahiptir. Yargı denetiminin olmadığı bir ülkede toplumsal huzur ve refahın sağlanması imkansızdır.

Yargı denetimine çeşitli eleştiriler getirilmektedir. Bu eleştirilerden birisi yargı denetimin oldukça yavaş işlemesidir. Yargı kararlarındaki gecikme çoğu zaman adalet anlayışını zedelemektedir. Yargılama süresi içerisinde kararların geç çıkması nedeniyle tutukluluk süreleri uzamaktadır. Türkiye, uluslararası platformda da tutukluluk sürelerinin uzunluğu nedeniyle birçok eleştiriye maruz kalmaktadır. Yargı denetimiyle ilgili diğer bir eleştiri ise bu denetim sisteminin çok teknik ve karmaşık oluşuyla ilgilidir. Bu teknik ve karmaşıklık içerisinde yeterli bilgi ve maddi olanakları bulunmayan bireylerin hak kaybına uğramaları söz konusu olabilmektedir. Yargı denetimine getirilen diğer eleştiri konusu ise bu yolun oldukça pahalı olmasıdır (Mutta, 1999:42-44). Yargı yolunu kullanacak kişiler yeterli bilgiye sahip değiller ise bir avukat tutmak zorunda kalacaklardır. Avukatlık ücretlerinin Türkiye'de yüksek olduğu herkesçe bilinmektedir. Ayrıca yargı yoluna başvurmak için ödenen harçlar da oldukça pahalıdır. Yargı denetiminin uygulamada birçok fayda sağlamasına rağmen bu tür olumsuz yönleri de vardır.

1.2.4. Kamuoyu ve Baskı Grupları Denetimi

İletişim Sözlüğü'nde kamuoyu, *"halkın kamusal ilgi konularına ilişkin kanılarının toplamı; genel kamunun üyelerinin siyasi konular ya da güncel olaylar hakkındaki tutumlarının anlatımları"* şeklinde tanımlanmaktadır

(Mutlu'dan Aktaran Yüksel, 2007: 572). Baskı grupları ise, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplardır (Dursun, 2008:289).

Baskı grupları amaçlarını gerçekleştirmek için değişik yöntemler ve çeşitli faaliyetlerde bulunurlar. Bürokrasi ile ilgili sorunlarını en başta bakan, milletvekili gibi üst düzey yöneticilere iletirler. Böylece, mevcut kararları etkilemek veya alınması muhtemel temel kararlar için bilgi almak isterler. Haklılıklarını yönetime inandırmak için yetkili otoritelere rapor hazırlatırlar, siyasal yönetimi, psikolojik ve politik olarak ikna etmeye çalışırlar. Böylece idarenin projelerini ortaya koymadan önce bunlardan haberdar olup, idarenin yapacağı eylemlerle ilgili bilgi toplayabilmektedirler (Eryılmaz'dan aktaran Özer, 2006:104).

Kamuoyunun baskısı yöneticiler üzerinde gerekli etkiyi gösterebilmektedir. Bu baskı bazı hallerde siyasal yöneticilere acele ve yanlış kararlar aldırabilmektedir. Örneğin Fransa'da İkinci Dünya savaşından önce hüküm süren pasifizm (barışçılık) hareketinin kamuoyunu geniş ölçüde etkilemesi sonucu, askerler taarruzu değil, savunma planları yapmaya mecbur olmuşlardır. Bu ise klasik askeri kurallara aykırı bir durumdur. Teknisyenler, askerler, yöneticiler, ekonomistler, idareciler, hatta yargıçlar bile kamuoyu baskısını hissedebilmektedirler (Daver, 1993:254).

Baskı gruplarının denetimi siyasal iktidarı yönlendirmede büyük bir öneme sahiptir. Baskı grupları, özellikle sivil toplum örgütleri, üye sayılarını kullanarak siyasi partilere baskı yapabilmektedirler. Hatta bazı durumlarda taleplerinin gerçekleşmediğini öne sürerek siyasi parti kurma yollarını denemektedirler. Almanya'daki Yeşiller Partisi bunun en güzel örneğidir. Yine gelişmiş ülkeler diye tabir edilen ülkelerde, sivil toplum kuruluşlarının etkin faaliyetleri dikkat çekmektedir.

Kamuoyu denetimi, özellikle kitle iletişim araçlarının gelişmesiyle birlikte hayati bir öneme sahiptir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde

yaşanan Irak Savaşına büyük tepkiler oluşmuştur. Bu tepkiler sayesinde oluşan kamuoyu faaliyetleri sonucunda ABD'nde iktidarda bulunan Cumhuriyetçi Parti seçimi kaybetmiştir. Seçimi, seçim vaatlerinde 'Irak'tan çekilme' sözü en önde bulunan Demokratlar kazanmıştır.

Kamuoyu ve baskı grupları denetimine çeşitli eleştiriler getirilmektedir. Özellikle bu denetim şeklinin Türkiye'de istenilen hedeflere ulaşmadığı görülmektedir. Çünkü baskı gruplarının etkin olarak görüldüğü ülkelerde bu denetim biçiminin etkinliğinden bahsedilebilir. Kamuoyu ve baskı grupları denetiminin etkin bir şekilde işlemesi için halkın eğitim düzenin belirli bir seviyede olması gerekmektedir. Türkiye'de özellikle 1980 askeri müdahalesinden sonra örgütlenme hakkına getirilen sert yasaklar nedeniyle örgütlülük bilinci büyük oranda zarar görmüştür. Sivil toplum kavramının anlamını ve ruhunu bilmeyen kişiler için bu kurumların bir anlamı yoktur. Sivil toplum ve örgütlenme hakkı 1982 Anayasası ile de büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. 1987'de ve sonrasında yapılan anayasa değişiklikleri ile belirli ölçüde iyileştirmeler yapılsa da hala örgütlenmeye ilişkin çeşitli yasaklar anayasada mevcuttur. Sivil toplum kuruluşlarının, denetim süreci içerisinde etkin olarak işleyebilmesi için özerk ve özgür olmaları gerekmektedir (Mutta, 1999:44-45). Oysa, bazı uluslararası sermaye kuruluşları, bazı sivil toplum örgütlerini gizli olarak finanse etmektedirler. Finanse edilen sivil toplum kuruluşları da kendilerini finanse eden oluşumların çıkarlarına hizmet etmektedirler. Mustafa Erdoğan'ın "Sivil Örümceğin Ağında" isimli eserinde yabancı sermayeler tarafından finanse edilip bu kuruluşların hizmetinde çalışan sivil toplum örgütlerine örnekler verilmektedir.

Kamuoyu denetiminin etkin bir şekilde işlemesi için demokratik bir yargının, bağımsız ve tarafsız bir medyanın olması gerekmektedir (Mutta, 1999:44-45). Çünkü birçok ülkede medya patronları maddi olanakları kuvvetli olan kişilerle gizli anlaşmalar yaparak yanlı haberler çıkarmaktadırlar. Bu durumda kamuoyu yanlış bilgilendirilerek pasifize edilmektedir. Bu olumsuz

durumlar nedeniyle baskı grupları ve kamuoyu denetimi amaçlarına tam anlamıyla ulaşamamaktadır.

1.2.5. İdari Denetim

İdari Denetim çeşitli biçimlerde yürütülebilmektedir. Bir kamu kuruluşu kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kurulusu tarafından da denetlenebilmektedir. Kamu kuruluşlarının kendi kendini denetlemesine "iç denetim", kamu kuruluşlarının başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de "dış denetim" denilmektedir (Gözübüyük, 2003: 331-332). İç denetim; hiyerarşik denetim ve teftişten oluşmaktadır. Dış denetim ise vesayet denetimi, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) denetimi, Sayıştay ve Danıştay denetiminden oluşmaktadır.

İç denetim, yönetsel görevi olan kuruluşların kendi içinde oluşturulan elemanlar tarafından yapılan, yönetimin kendi kendini denetleme faaliyetidir. İç denetim, daha çok otoriteyi sağlamaya ve düzeni korumaya yöneliktir. Hukuk devletinde otorite hukuk olduğu için de iç denetimin asıl amacı hukuka uygunluğu sağlamaktır. Amirlerin astlarını denetlemesi, hiyerarşik denetim, iç denetim için verilebilecek bir örnektir (Yüksel, 2007:42).

İç denetimin iyi anlaşılabilmesi için hiyerarşik denetimin açıklanması gerekmektedir. Hiyerarşi kelimesi, Fransızcadan dilimize geçmiştir. Daha önce bu kavram yerine "silsile-i meratip" (mertebeler silsilesi) terimi kullanılmaktaydı. İdarenin hiyerarşik denetimine ilişkin olarak tarif edilen geleneksel kuram, Hoover Komisyonu'nca şu şekilde tarif edilmiştir: "Yönetme gücü anlamına gelen otorite olmadan sorumluluk olanaksızdır. Otoritenin uygulanması, yukarıdan aşağıya doğru bir komuta çizgisi ve ona karşılık aşağıdan yukarıya doğru bir sorumluluk çizgisi olmadan mümkün değildir. Her bir kamu kurumu, yetki ve görevler bakımından bir sıradüzen yani ast-üst ilişkisi biçiminde örgütlenmiştir. Ast-üst biçiminde gerçekleşen bu örgütlenme hiyerarşik bir yapıyı doğurur ve bu denetime de 'hiyerarşik denetim' denir." Başka bir deyişle hiyerarşi, idari makam

ve görevlilerin ast-üst ilişkisiyle aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine bağlanmasıdır (Alıcı, 2007:7). Hiyerarşi ilişkisi, üstün asta emir vermesi, astı yönlendirmesi yetkisini içerir. Ast görevini yaparken, başka bir deyişle işlem ve eylemlerde bulunurken, yalnız yasaları kendi anlayışına göre uygulamaz; üstün anlayışı ve yönlendirmesi doğrultusunda uygular. Üstün anlayışı, ast için bağlayıcı niteliktedir. Üstün, astları üzerinde sahip olduğu, denetim yetkisi iki kümede toplanabilir. Bunlardan bir kümeyi, üstlerin emirleri altında çalışanlar üzerinde, ikinci kümeyi ise, üstlerin astların yaptıkları işlemler üzerinde, sahip oldukları yetkiler oluşturur (Gözübüyük, 1999:306-307).

Kamu görevlileri üzerindeki hiyerarşik yetkiler; üstün, astın kişisel durumu ile ilgili hiyerarşik yetkileri, esas itibariyle memur hukukunu ilgilendirir. Bu duruma örnek olarak; atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme gösterilebilir. İşlemler üzerindeki hiyerarşik yetkiler ise şu şekilde sıralanabilir:

- Üst, emri altında bulunan kimselerin işlemlerini her zaman denetlemek yetkisine sahiptir.
- Üst, işlem yapıldıktan sonra da denetimde bulunabilir. Bu denetim ya kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine olur.
- Üst, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik yönünden denetleyebilir.
- Hiyerarşik denetim sonunda üst, astın işlemlerini ya uygun bulur veya uygulamasını geciktirebilir ya da iptal edebilir. Astın görevine giren konularda, üst ast yerine herhangi bir işlemde bulunmaz. Başka bir deyişle, üst astın yerine geçerek kendisi karar alamaz. Bununla birlikte, üst asta emir vererek, ne yönde karar alması gerektiğini bildirebilir. Ast da üstün emirleri doğrultusunda karar alır. Üstün verdiği emrin de hukuka uygun olması, suç teşkil etmemesi gerekmektedir (Gözübüyük,1999:307-308).

İdari denetimde amaç, idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemlerin denetimidir. İdare özellikle hiyerarşik denetimde, astların üstler tarafından denetlenmesi ile yaşanabilecek hukuka aykırı bir duruma müdahale edebilmektedir. Hiyerarşik amir kendi denetim alanında kanun ve mevzuatın gerektirdiği denetimi uygulamakta, hukuka ve mevzuata aykırı bir durum yaşandığında gerekli işlemi yapmaktadır. Örneğin bir memurun mesai saatlerine uymadığı ve bu nedenle vatandaşların işlemlerini yapmada sorunlar yaşadığı tespit edilirse hiyerarşik amir, memur hakkında gerekli işlemi yapmaktadır. Hiyerarşik denetim olmadığında devlet dairelerinde sorunlar yaşanabilmekte, bu sorunlar neticesinde işler aksayabilmektedir. Bu nedenle hiyerarşik denetim önemlidir.

İç denetimin bir diğer çeşidi de teftiştir. Teftiş, denetimin yönetsel yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler tarafından yapılması yöntemine denir. Yönetsel örgütlenmeyi düzenleyen mevzuat göz önüne alındığında teftiş, hiyerarşi denetimi dışında kalan, bakanların kendi bünyesi içinde bu işle görevlendirilmiş kurullar tarafından denetlenmesidir (Akıncı, 1999: 79).

İdarenin dış denetim yöntemlerinden birisi vesayet denetimidir. Vesayet denetimi, yönetimin etkinliğini ve hukuka uygun hareket etmesini sağlamaya yönelen bir çeşit kontrol ve denetleme yöntemidir. Yerel yönetimlerin kendileri dışında yer alan başka idari kuruluşlar tarafından denetlenmesine, "vesayet denetimi" adı verilir. İdari vesayet denetimi, mahalli idarelerin yürütmeye ilişkin bir takım kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleşebilir (Şahin,2007:57). 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre *"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir"*.

Vesayet denetiminde, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını aşması durumunda bir fren işlevi görmektedir. Yerel yönetimlerin yapacağı hukuka uygun olmayan hareketlerin denetlenmesi noktasında, vesayet denetimi devreye girmektedir. Yine merkezden planlanıp belirli bir koordinasyon çerçevesinde yürütülecek olan işlerde, bütünlük ilkesi çerçevesinde işlerin yürütülmesinde vesayet denetimi önemli bir yere sahiptir.

Vesayet denetiminin iki çeşidi mevcuttur. Bunlar; organlar, kuruluş ve görevliler üzerindeki denetim ile işlemler üzerinde denetimdir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevlileri üzerindeki vesayet denetimi, çoğu kez organların, ya da görevlilerin seçimleri, atanmaları ya da seçimlerinin onaylanması ve görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır. Bu görev Anayasanın 127. maddesi gereği Danıştay'a aittir (Temizkan, 2008:18-19). Kuruluş, görevliler ve organlar üzerindeki vesayet denetimine çeşitli örnekler verilebilir. Örneğin; belediye ve bucakların müşterek kararname ile kurulmaları, köylerin iç işleri bakanlığı kararnamesi ile kurulmaları, kuruluş işlemlerinde vesayete örnektir. Belediye başkanlarının iç işleri bakanının kararı ile görevden uzaklaştırılması, köy muhtarının il veya ilçe idare kurulları tarafından görevden alınmaları, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve personeli üzerindeki vesayet denetimine örnektir. İşlemler üzerindeki vesayet denetimine örnek olarak; 442 sayılı köy kanununa göre köy muhtarının, köylünün faydasına olmayan kararları, kaymakam tarafından iptal edilebilmesi ve belediye encümeninin kamulaştırma kararının, kamu yararına olup olmadığını mülki idare amirlerinin onaylaması, verilebilinir (Derdiman, 2010:70-73).

Dış denetim türlerinden bir tanesi de Danıştay denetimidir. Danıştay, 1868 yılında kurulmuştur. 19. yüzyılın ilk yıllarında başlayan ıslahat ve yenileşme hareketlerinin en önemlilerinden biridir. Bu kurum, Padişah Abdülaziz'in 10 Mayıs 1868 günlü nutkuyla fiilen çalışmaya başlamıştır. İmparatorluk döneminde 54 yıl görev yapan Danıştay'ın faaliyeti, 4 Kasım 1922 tarihinde İstanbul'daki bütün merkez kuruluşlarının TBMM hükümetinin idaresine geçtiği sırada sona

ermiş, cumhuriyet döneminde, 669 sayılı kanunla Danıştay yeniden kurulup, 6 Temmuz 1927 tarihinde çalışmaya başlamıştır. 1961 Anayasası, mahkemelerin ve hakimlerin bağımsızlığını hem yasama ve hem de yürütme organlarına karşı koruyabilmek için gerekli hükümleri öngörmüştür. Bu anayasanın 114'üncü maddesinde, *"İdarenin hiçbir eylem ve işlemi yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz"* denilmiş ve 1982 anayasası ile bazı kısıtlamalar getirilmişse de, temel ilke korunmuştur. 1982 yılında ayrıca, ilk derece idari yargı mercileri olan idare ve vergi mahkemelerinin kurulmasıyla, idari yargı örgütünün kuruluşu tamamlanmıştır. Bugün Danıştay, bu mahkemelerin üzerinde bir temyiz mercii olarak yargı görevine devam etmektedir. Anayasa'da öngörülen yüksek mahkemelerden biri olan Danıştay, anayasanın 155. maddesine göre, yürütme organına yardımcı bir inceleme, danışma ve karar organı olmanın yanı sıra, yönetimin yargı yoluyla denetlenmesinde etkin ve önemli görev yapan bir yargı kuruluşudur.

Danıştay, 1982 yılında yürürlüğe giren 2575 sayılı Danıştay Kanunu'na göre örgütlenmiştir. Bu kanuna göre Danıştay, onikisi dava, bir idari olmak üzere onüç daireden oluşmaktadır. Danıştay'da, Danıştay başkanı, başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler olarak, 95 yüksek mahkeme hakimi görev yapmaktadır. Danıştay'da ayrıca, dava dosyalarını inceleyerek daire veya görevli kurullara gerekli açıklamaları yapmak, tutanakları hazırlamak ve karar taslaklarını yazmakla görevli, tetkik hakimleri ve davalar hakkında hukuki düşüncelerini bildirmek üzere savcılar bulunmaktadır (www.danistay.gov.tr).

Danıştay, hem yüksek idare mahkemesi ve hem de devletin en yüksek danışma ve inceleme merciidir. 1982 yılında kabul edilen 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'la, idari yargı sisteminde bir desantralizasyon (yerinden yargı) sürecine girilmiştir. Önceden tüm idari davalarda ilk derece mahkemesi olarak da görev yapan Danıştay, 1982 yılında Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin kurulmasıyla birlikte,

birçok konuda söz konusu mahkemeler, ilk derece mahkemesi olarak yetkilendirilmiş, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevleri çok azalmış ve temyiz mahkemesi haline gelmiştir. Danıştay, idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinde verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz işlemlerini incelemek ve karara bağlamak durumundadır. Danıştay'ın görevleri "idari" ve "yargılama" olmak üzere iki grupta toplanır. Danıştay'ın idari görevleri, danışma ve inceleme niteliğindedir. Kamu yönetiminin işleyişinde karşılaşılan idare hukuku ile ilgili sorunlar olduğunda cumhurbaşkanlığı veya başbakanlık aracılığı ile Danıştay'a başvurulabilir. Bazı durumlarda Danıştay'ın görüşünün alınması kanun gereği de olabilir. Ayrıca Danıştay, başbakan ve bakanlar kurulunca gerekli görülmesi halinde gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncelerini bildirmekle yükümlüdür. Bir yerde belediye kurulması için Danıştay'a danışılır. (http://www.ekodialog.com).

Danıştay, temyiz makamı ve bazı durumlarda ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Danıştay, ilk derece mahkemesi olarak; Bakanlar Kurulu kararlarına, başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere, bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, Danıştay idari dairesince veya idari işler kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, birden çok idare ve vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu Kararları ile bu kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar. Danıştay ayrıca belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar. Danıştay, idari yargı yerleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını giderir. İdari yargı alanında içtihat

bakımından uyum sağlamak amacı ile "içtihadı birleştirme" kararları verir (http://www.ekodialog.com).

Dış denetim yollarından birisi de Sayıştay denetimidir. Sayıştay, 19. Yüzyılda başlayan yenileşme hareketleri çerçevesinde Padişah Abdülaziz'in 29 Mayıs 1862 tarihli "İrade-i Seniyye" si ile kurulmuştur. İlk kuruluş statüsü bir nizamname olan Sayıştay 1876 Kanuni Esasi'de yer alarak anayasal bir kuruluş haline gelmiştir. 1920-1923 arasında daha önce Sayıştay'ca yürütülen kimi görevler TBMM üyeleri arasından seçilen bütçe denetimi ile görevli geçici bir komisyon eliyle yürütülmüştür. Cumhuriyetin ilânıyla birlikte 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı "Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun" çıkarılarak Cumhuriyet döneminde Sayıştay yeniden kurulmuş ve 1924 Anayasası'nın 100. maddesinde yer alarak anayasal kimliğine yeniden kavuşmuştur. Bu anayasa maddesiyle Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğu ve devletin bütün gelir ve giderlerini denetlemekle görevlendirildiği açıkça belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nın 160. maddesine göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapan bir kuruluş olarak görevini sürdürmektedir. Ayrıca Sayıştay'ın uygunluk bildirimleri hazırlaması görevi anayasal planda ele alınmış ve anayasanın 164'üncü maddesinde konu edilmiştir. 832 Sayılı yasa ile 1260, 2534, 3162 ve 3677 sayılı yasalarla günün ihtiyaçlarına paralel çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Sayıştay Kanun'una 4149 sayılı kanunla eklenen "Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi" maddesi ile Sayıştay'a son derece çağdaş yetkiler ve sorumluluklar verilmiştir. Anılan yasa hükmüne göre Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili kılınmıştır (http://www.sayistay.gov.tr/tc/brosurhtm.asp).

Sayıştay'ın görevleri "yönetsel" ve "yargısal" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sayıştay'ın yönetsel görevi, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek ve kanunların öngördüğü hallerde inceleme ve denetleme yapmaktır. Yargısal görevi ise sorumluların hesap ve işlemlerini yargılamak ve kesin hükme bağlamaktır. Ayrıca, Sayıştay'ın yargı

görevlerini yerine getirerek vermiş olduğu kararlara karşı idari yargı yolu kapalıdır. Sayıştay görevlerini kurul olarak yerine getirir. Sayıştay'ın görevleri ile ilgili kurullar, daireler, temyiz kurulu ve genel kuruldur. Sayıştay, yargı görevlerini daireler ve temyiz kurulu eliyle yapar. Sayıştay'daki görevliler, iki grupta toplanmaktadır. Birinci gurupta, Sayıştay birinci başkanı, daire başkanları, üyeler; ikinci grupta, raportörler, uzman denetçi, baş denetçi ve denetçi yardımcıları, savcı ve savcı yardımcıları yer almaktadır. Birinci başkan, Sayıştay'ın en büyük amiri olup, Sayıştay'ın genel işleyişinden sorumlu ayrıca genel kurulun da başkanıdır. (Günday'dan aktaran Temizkan, 2008:34) .

Yürürlükteki mevzuata göre;
- Bakanlıklar ve bağlı genel müdürlükler gibi genel bütçeli daireler,
- Üniversiteler,
- Karayolları Genel Müdürlüğü,
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi katma bütçeli idareler,
- Devlet Orman İşletmeleri ve devlet hastaneleri gibi döner sermayeli kuruluşlar,
- Afetler ve çevre fonları gibi fon şeklindeki kuruluşlar,
- Belediyeler ve il özel idareleri gibi özel bütçeli kuruluşlar ve devlet tiyatroları,
- Devlet Opera ve Balesi gibi farklı bütçe rejimi bulunan kuruluşlar, Sayıştay'ın denetim alanı içinde yer almaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, özelleştirme idaresinin özelleştirme işlemleri, kimi bütçe dışı fonlar ve bazı özerk idareler Sayıştay denetimine tabi değildir. Sayıştay; denetimine tabi kurumların cari, yatırım ve transfer harcamalarını denetlediği gibi bu kurumların bütün gelirlerini ve taşınmazlar dahil mallarını, ikraz, istikraz, kredi ve avans işlemlerini de denetlemektedir (http://www.sayistay.gov.tr/tc/brosurhtm.asp)

Anayasa Sayıştay'a;

- Genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek,
- Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,
- Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak,

– Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne kesin hesap kanun tasarıları hakkında uygunluk bildirimi sunmak, görevlerini vermiştir (www.sayistay.gov.tr.).

Sayıştay, yasalarla kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında bakanlık, kurul ve kurumları, idare amirlikleri, sayman ve diğer sorumlularla doğrudan yazışmaya gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları vasıtasıyla görmeye veya dilediği yere getirtmeye yetkilidir. Sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırmaya, bakanlık, daire ve kurumlardan temsilci istemeye yetkili kılınmıştır. Ayrıca Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, devlet, özel idare, belediye ve sair bütün resmi kurum ve kurullarla diğer gerçek ve tüzel kişilerden (bankalar dahil) isteyebilir. Bunlara ilaveten Sayıştay'a, denetimine giren daire ve kurumların işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler vasıtasıyla "yerinde" ve "işlem ve olayın her safhasında" inceleme yetkisi de verilmiştir (www.sayistay.gov.tr.).

Dış denetim yöntemlerinden bir diğeri de Devlet Denetleme Kurulu (DDK) denetimidir. Türk denetim sistemindeki boşlukların giderilmesinde, yıllardan beri kamu denetçisi türü bir yapılanmanın denenmesi önerilmekteydi. 1982 Anayasası'nı yapanlar, uygulandığı ülkelerde başarılı sonuçlar elde eden kamu denetçiliği kurumuna benzer bir kurum oluşturmayı hedeflemişlerdir. DDK, 1982 Anayasası ile önceki Türk anayasalarında benzeri olmamasına karşın bir yenilik olarak Cumhurbaşkanına bağlı kurulmuş; amaçları, işlevleri ve kuruluş esasları bu anayasa ile düzenlenmiş en yüksek idarî denetim birimidir. Cumhurbaşkanı, bu yeni kurum aracılığı ile devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasının gözetilmesine ilişkin denetim yetkisini kullanma olanağına kavuşmuştur. DDK'nun kuruluş bakımından doğrudan bağlı bulunduğu Cumhurbaşkanı, anayasanın 104. maddesinde de belirtildiği gibi, devletin birliğini temsil eden, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeten kişidir. Dolayısıyla DDK, Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanmada kendisine yardımcı bir devlet örgütü olarak kurulmuştur. Bunun doğal

sonucu olarak Cumhurbaşkanı, idarî yönden doğrudan kendisine bağlı olan, gerek üyelerini atama ya da başkanlık etme yoluyla ilintisi bulunan birçok kurul ve örgütle yakın ilişki içinde ve bunlara hâkim durumdadır. Bu yönüyle, anayasanın 104. maddesinde yer alan gözetim yetkisini kullanmaktadır (Günler, 2006:98-100).

Devlet Denetleme Kurulu, Anayasanın 108. maddesinde, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda denetim yapabilmektedir. Bu kurul, inceleme, araştırma ve denetleme kuruludur. DDK bir soruşturma kurulu değildir (Gözübüyük, 1998:106). 2443 Sayılı kanuna göre Devlet Denetleme Kurulu, başkanı dâhil dokuz üyeden oluşmakta, bu üyeler yüksek öğrenim görmüş ve an az iki yıl devlet hizmetinde çalışmış kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. 2443 Sayılı kanuna göre; Devlet Denetleme Kurulu adına hazırlanan raporlar, kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere karara bağlanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenen konular, en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir (Kulaksız, 2008:15-16).

İdari denetim yapılırken çeşitli sorunlarla karşılaşılmaktadır. Bu sorunlar idarenin hem iç denetiminde hem de dış denetimde görülmektedir. “Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye için neden gerekli?” sorusuna cevap verilmesi için bu sorunların belirtilmesi gereklidir.

Hiyerarşik denetimin ilk zayıf tarafı; astın üstüne bağımlı olduğu ve önemli kararların merkezi otorite tarafından alındığı bir sistem olmasıdır. Doğal olarak, şikayeti inceleyen üst düzeydeki yönetici bağımsız davranamayacaktır. Hiyerarşik denetimin göze çarpan ikinci zayıf tarafı da meslek içi dayanışmadır. Amir, emrinde çalışanların eylem ve işlemlerinden doğacak sorumluluğun, bir ölçüye kadar, kendisinin denetim görevini aksatmış olduğu şeklinde yorumlanacağını bildiği için, astını koruma eğiliminde olmaktadır. Yöneticiler genellikle konusu açık biçimde suç oluşturan durumlar dışında emrinde çalışanları korumaktadır. (Temizel, 1997: 29-30).

Hiyerarşik denetimin sakıncalarından birisi de amirlerin konumları itibariyle astları üzerinde olan baskısıdır. Astlar kıdem alma ya da görevde yükselme için amirlerinin vereceği sicil notuna bağımlıdırlar. Bu nedenle amirler, astları üzerinde oluşturdukları baskı nedeniyle yapmaları gereken işleri astlarına devredebilmektedirler. Bu nedenle astların iş yoğunlukları artarken amirler kendilerine boş zaman yaratabilmektedirler. Uzun bir dönem aynı kurumda çalışan kişiler arasında da hiyerarşik ilişkiler gayri resmi ilişkilere dönüşebilmektedir. Bu nedenle bazı kurumlarda mesleki ciddiyet bozularak denetim işlevi zarar görmektedir. Türkiye'de hiyerarşik denetimin olumsuz yönlerinden birisi de nitelikli elemanların hiyerarşik yapıda kendilerini gösterememeleridir. Hiyerarşik yapıda nitelikli çalışanlar, bazı durumda amirleri tarafından kasten engellenmektedirler. Herhangi bir suçu ve hatası olmadığı halde nitelikli elemanların, amirleri tarafından bilerek sicil notları düşük tutulmaktadır. Amirlerin böyle davranmasındaki amaç, sahip oldukları mevkinin başkaları tarafından elde edilmesini engellemektir.

Teftiş yoluyla yapılan denetimde de çeşitli sorunlar mevcuttur. Teftiş hizmetlerinde, hizmetin gereklerine uygun kalitede eleman istihdam edilememesi ve yapılan teftişlerin sadece mevzuata aykırılığı ve personel hatalarını bulma çalışması haline gelmesi bu denetim şeklini verimsizleştirmektedir. Halbuki teftişin, hedef ve standartları yükseltmek, iç teşkilatın yapısını ve yöntemlerini

geliştirmek amaçları da vardır (Kılıç'tan aktaran Yustemur, 2002: 55). Fakat bu amaçlara uygun bir teftiş yapılmadığı için bu yöntem istenilen amaçlara ulaşmamaktadır.

Türkiye'de vesayet denetimine bakıldığında çeşitli sorunların olduğu görülmektedir. Vesayet denetimi son derece ayrıntılıdır. Bu nedenle bazı durumlarda hiyerarşik denetime dönüşmesi, biçimsel kalmaktan öteye gidememesi veya etkisiz kalması gibi durumlar ortaya çıkmaktadır (Aktan'dan aktaran Yustemur, 1976:22). Vesayet denetiminin uygulanış şekillerine bakıldığında sadece merkezi yönetimin gücünün taşradaki birimler üzerinde hissettirilmesinden ibaret olduğu görülmektedir. Son yıllarda yerel yönetim birimlerinin çeşitli yönlerden özerkleştirilmesi düşüncesi tartışılmaktadır. Yerel yönetimlerin etkin bir şekilde çalışabilmesi için merkezi otoritenin boyunduruğu altından çıkması gerektiği sıklıkla dile getirilmektedir. Vesayet denetimi merkezi bir denetim olduğu için etkinliği tartışmalıdır. Vesayet denetimi yerine yerel birimlerin yapacağı denetimlerin daha etkin olacağı akademik camiada sıklıkla dile getirilmektedir.

Danıştay ve Sayıştay'ın yaptığı denetimlerde de bazı sorunlar göze çarpmaktadır. Danıştay idari davaların temyiz merciidir. Danıştay'ın farklı dairelerine aynı türden bir dava gittiğinde farklı kararlar çıkabilmektedir. Bu durum yargı birliği ilkesini zedelemektedir. Danıştay gibi yüksek bir denetim kurumunda bu tip kararların çıkması bu kuruma olan güveni sarsmaktadır. Danıştay'a getirilen bir diğer eleştiri ise bu kurumun giderek siyasallaşarak tarafsızlığını yitirdiğidir. Bu kuruma hakim seçilirken genel itibariyle iktidar grubuna yakın kesimlerin seçildiği belirtilmektedir. Hatta Danıştay'ın bazı dava dairelerinin birbirleriyle karşıt görüşlü hakimlerden oluştuğu belirtilmektedir. Bu durumun da kararlara açık bir şekilde yansıdığı belirtilmektedir. Danıştay ile ilgili sorunlar kendisini Sayıştay'da da göstermektedir. 19 Aralık 2010 tarihinde yayımlanan Resmi Gazete'de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Sayıştay'ın bünyesine bağlanmasından sonra özellikle muhalefet partileri Sayıştay

siyasallaştığı konusunu dile getirmişlerdir. Sayıştay denetimlerini yaparken nitelikli eleman sayısındaki azlık nedeniyle sorunlar yaşamaktadır. Ayrıca Sayıştay'a getirilen bir eleştiri de bu kurumun bağımsız değil iktidar partisinin emirleriyle denetim yaptığıdır. Bu görüşün dile getirilmesinin sebebi, iktidar partisi ile ters düşen kişilerin kısa bir süre sonra Sayıştay denetimine tabi tutularak çeşitli yolsuzluk ve kanunsuzlukların ortaya çıkarılmasıdır. İktidar ile iyi geçinirken ortada olmayan bu yolsuzluk ve kanunsuzlukların neden sonradan çıkarıldığı dikkat çekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE FARKLI ÜLKELERDE UYGULANIŞI

21.yüzyılda daha da gelişen insan hakları ve demokratikleşme hareketleri çerçevesinde bireylerin devlete karşı korunması noktasında çeşitli adımlar atılmaktadır. Bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması ülkeler için hayati önem arz etmektedir. Son yıllarda özellikle diktatörlük vb. baskıcı rejimlerle yönetilen ülkelerde çeşitli ayaklanmaların çıktığı görülmektedir. Yönetimlerin, bireylere karşı haksız ve hukuksuz davranışları telafi edilmeyecek sonuçlar doğurmaktadır. Bu noktada yurttaşların, yönetenlere karşı savunulması ve haklarının aranması noktasında yeni arayışlar söz konusu olmaktadır. Özellikle yönetenlerin denetimi noktasında, uygulandığı ülkelerde büyük başarı sağlayan kamu denetçiliği kurumu son yıllarda büyük dikkat çekmektedir. Çalışmanın bu bölümünde kamu denetçiliği kurumunun tarihçesi, tanımı, yapısı, özelikleri, farklı ülkelerde uygulanış biçimleri bütün boyutlarıyla ele alınacaktır.

2.1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

Kamu denetçiliği kurumunun tarihsel kökenleri ile ilgili çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerden birisine göre kamu denetçiliğinin temelleri, Çin'deki Han Hanedanlığı sırasında var olan Yuan Kontrol Kurumu'na kadar gitmektedir. Roma'daki Halk Tribünleri ve 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki Censors kurumlarının da kamu denetçiliği kurumuna benzediğine dair görüşler vardır. Bazı kaynaklarda da Hz. Muhammed'in vefatından sonra ikinci halife Hz. Ömer'in bütün vatandaşların başvurabileceği, şikayetlerini bildirebileceği, idari denetim kurumu olarak kurduğu Muhtesib kurumuna işaret edilmektedir (Avşar, 2007:35). İslam ülkelerinde "Divan-ı Mezalim", "Şikayetleri İnceleme Kurulu"

adı altında faaliyet gösteren kurumlar da bir nevi kamu denetçiliği modeline uygun çalışan kurumlardır. Pickl, Muhtesib'in tam tarafsız davrandığını ve Hisbah denen bir kurum çerçevesinde görev yaptığını, bu kurumun ve görevinin Kudüs'te Haçlılar tarafından da benimsendiğini ve uygulandığını hatta haçlıların Arapça olan Muhtesib kelimesini aynen kullandıklarını kaydetmektedir. Haçlılar bu kelimeyi daha sonra "mathessep"e çevirerek kullanmışlardır. Dört Halife Dönemi'nin arkasından Emeviler ve Abbasiler yönetimi başlamıştır (847'ye kadar). Bu dönemde, kamu yönetiminde yabancı etkiler, özellikle Bizanslıların ve Sasanilerin etkileri görülmekteydi (Pickl'den aktaran Şafaklı, 1999:165-166). Osmanlı Devletinde idarî yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, "Kadıûl-Kudat" adıyla da özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmiştir. Bu kişiler, padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. Kamu denetçiliği kurumu, Avrupa'da esasen Osmanlı'da yer alan Ahilik Kurumu'ndan esinlenerek oluşturulmuştur. Ahilik Kurumu'nda liderinin seçimi demokratik usulde yapılmakta, göreve getirilen kişide dürüstlük, liyakat, tarafsız olma özellikleri aranmaktadır. Bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak faaliyet gösteren ve aynı zamanda sivil toplum kuruluşu olan Ahilik, devlet ile vatandaş arasındaki sorunların çözümünde, hakların korunmasında halkın vekilliği görevini yerine getirmiş, halkın gözlemcisi durumuna gelmiştir (Şafaklı, 2009:165-166).

Kamu denetçiliği kurumunun sistemli bir şekilde ortaya çıkışına zemin hazırlayan tarihsel olay, 1709 yılında Rusya ile İsveç arasında yaşanan "Poltava Savaşı"dır. Söz konusu savaşta yenilen ve geri çekilmek zorunda kalan İsveç Kralı XII. Şarl, beş yıl boyunca Dimetoka ve Bender'de Osmanlı İmparatorluğu'nda esaret altında yaşamıştır. XII. Şarl ülkesinden uzakta olduğu bu süre zarfında kendisi yerine ülkeyi yönetenlerin haksız uygulamalarına karşı vatandaşlarını korumak istemiştir. Zira yokluğunda rüşvet, adam kayırma, yolsuzluk gibi nedenlerle halkının sorun yaşadığı yönünde duyumlar alan Kral, bu düzensizliğe son vermek amacıyla, hem yönetimin hem de halkın saygı

duyabileceği, tarafsız ve bağımsız bir statüde ve kendisi ülke dışındayken, kendisinin gözü kulağı olacak bir kişiyi gözlemci (Högste *Ombudsmanen*) olarak atama kararı almış ve bu şekilde günümüzdeki kamu denetçiliği kurumunun ilk temeli atılmıştır (Ünver, 2008:11).

1919'a kadar İsveç dışında hiçbir ülkede uygulama alanı bulmayan kamu denetçisi tipi bir kurumlaşma, 1919 yılı içinde Finlandiya'da oluşturulmuştur. Daha sonra Norveç'te 1952'de silahlı kuvvetlerle ilgili denetimde, 1962'de de sivil alanda denetimde kurulmuştur. 1954'te Danimarka bu kurumu benimsemiş ve dünya çapında tanınmasında rol oynamıştır. Bir İngiliz hukuk grubu ülkesi olan Yeni Zelanda'da 1962'de benimsenen kurum, 1967'de İngiltere'de oluşturulmuştur. Kamu denetçisi tipi kurumlar açısından İngiltere'nin önemi, diğer ülkelere göre kalabalık nüfuslu ve büyük yüzölçümlü bir ülkede ilk kez bu tip bir denetim kurumunun oluşturulmasındandır. İdare için Parlamento Komiseri adıyla (The Parliamentary Commissioner for Administration, kısaca PCA) kurulan kamu denetçisi, 1973 yılında da Fransa'da arabulucu (mediateur) adıyla oluşturulmuştur. Fransa'nın önemi ise, idari yargı sistemini ilk kez kurmuş olan bu ülkede böyle bir kurumun oluşturulmasından kaynaklanmaktadır. Fransa'dan sonra, ister idari yargı sistemi olsun ister olmasın, bu tip denetim kurumlarının her ülkede uygulanabilirliği görüşü ağırlık kazanmıştır (Esgün, 1996:225).

Kamu denetçisi kavramı ve uygulamalarının yayılmasında çeşitli faktörler etkili olmuştur. İlk olarak, İsveç ve Danimarka kamu denetçileri ile ilgilenen akademisyenlerin sayısı artmış ve kamu denetçisi, Yeni Zelanda gibi İngilizce konuşulan ülkelerde uygulanmaya başlanınca anlaşılması ve yayılmasını engelleyen dil sorunu ortadan kalkmıştır. İkinci olarak, kamu denetçiliği sistemi, farklı siyasi ve idari yapılara sahip ülkelerde uygulanabilecek esnekliği bünyesinde barındırmaktadır. Kamu denetçisinin ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde üniversiteler, cezaevleri, yerel yönetimler ve özel sektör şirketleri gibi farklı alanlarda sıkça rastlanan bir kurum olması da onun esnekliğinin bir göstergesidir. Ülkeler arasında uygulamadan kaynaklanan çeşitlilik, kamu

denetçilerinin ismi, sayısı, atanma usulü, yetki alanları gibi hususların farklılaşmasına yol açmaktadır (Köseoğlu, 2010:35).

1980'lere gelindiğinde tüm dünyada gittikçe yayılan kamu denetçiliği kurumu, en önemli ilerlemesini 1988 yılında Polonya'da "Yurttaş Hakları Koruyucusu" adı altında kabul edilerek gerçekleştirmiştir. Politik partilerden bağımsız, önemli denetim yetkileri ile donatılmış, parlamentoya rapor vermekle yükümlü bir kamu denetçisi atanması, Polonya'da batı tipi demokrasi modeline doğru gerçekleştirilmiş önemli bir adım olarak algılanmıştır. Kamu denetçiliği kurumunun başarılı uygulamaları, Avrupa Konseyi'ni de harekete geçirmiştir. Eylül 1985'de Bakanlar Komitesi, üye ülkelerde kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına ilişkin bir tavsiye kararı almıştır. Söz konusu kararda, ulusal, bölgesel veya mahalli düzeyde ya da kamu yönetiminin özel alanlarında, kamu denetçisi atama imkanlarının araştırılması önerilmiştir. 7 Şubat 1992'de, Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda; ortak yaşamın demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortak kurumların saydamlığı, yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisinin güçlendirilmesini amaçlayan "Avrupa Kamu Denetçisi" oluşturulmuştur. Avrupa Kamu Denetçisi, Avrupa Parlamentosu tarafından atanmakta ve Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüde bulunmaktadır. Herhangi bir birey, memur veya üye devletlerin herhangi bir birimi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığı ile şikayette bulunabilmektedir. Kamu denetçiliği kurumunun yaygınlaşması bununla bitmemiş dünyanın beş kıtasına birden yayılmıştır ve son yıllarda birçok ülkede ciddi ve saygın bir kurum olarak yerini almış bulunmaktadır. Avrupa'da özellikle sosyalist bloğun çözülmesinin de etkisiyle ön plana alınan insan hakları sorunu kamu denetçiliği kurumuna olan ilgiyi daha da arttırmış bulunmaktadır. Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Makedonya, Romanya bu konuda hazırlıklarını tamamlamış ve kurumu oluşturmuşlardır. Avrupa kıtası bununla da yetinmeyip, bir adım ileri giderek Avrupa Birliği düzeyinde bir kamu denetçiliği kurumunun oluşmasını sağlamıştır. Maastricht Anlaşması'nın 138/E

maddesiyle kurum 1 Eylül 1995'te faaliyetlerine başlamıştır (Erdoğmuş, 2006:40-41) .

2.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Tanımı

Kamu denetçisi, yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları sonuçlandıran, araştırma, inceleme ve düzeltici önerilerde bulunma ve bulgularını açıklama yetkisi olan kişi ya da kurum olarak tanımlanabilir. Sözcük, kökenini İsveççe'den almaktadır. Bu dilde "ombud", "temsilci", "görevli" anlamına gelmektedir. Türkçede bu sözcüğe karşılık olarak şimdiye kadar, "kamu denetçisi", "halk avukatı", "kamu hakemi", "yurttaş sözcüsü" kullanılmıştır (Sezen, 2001:72). Uluslararası Kamu Denetçisi Enstitüsü'nün (International Ombudsman Institute) kamu denetçisi tanımı ise şu şekildedir*:"Kamu denetçisi; kişileri, idarenin yaptığı hak ihlalleri, gücün kötüye kullanımı, hata, ihmalkarlık, yanlış kararlar ve kötü yönetimden korumak, idarenin aldığı kararların daha açık olmasını sağlamak ve kamu çalışanlarının daha fazla hesap verebilmelerini sağlamak amacıyla kurulmuş bir kurumdur"* (Süler, 2010:159). Gammeltof Hansen'e göre kamu denetçisi, "*Duyguları incinmiş olan kişilerin adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir büro"*dur. Uluslararası Barolar Birliği'nin 1974'de yaptığı ve geniş kabul gören tanımı ise şöyledir*:"Anayasa, yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir."* (Holm'den aktaran Süler, 2010:160)

Ramazan Şahin'in yaptığı tanıma göre kamu denetçisi, *"Bireylerin temel insan haklarını özellikle iyi idare edilme hakkını korumak, geliştirmek ve idareyi iyileştirmek amacıyla, parlamentolarca yerel, bölgesel veya ülkesel düzeyde*

atanan ve kamu idarelerinin herhangi bir eylem veya işleminden zarar gören veya haksızlığa uğrayan bireylerin yapacakları şikayetleri kabul edip bunları soruşturarak idareye tavsiyede bulunan ve kendisini atayan parlamentoya rapor veren ancak yargılama, işlemi değiştirme veya başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir kurum veya kişidir" (Şahin, 2004:3).

Genel bir tanımlamayla kamu denetçisi, "*Prensip itibariyle parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden"* bir kurumdur (Oytan'dan aktaran Şafaklı, 2009: 7). Erhüman'a göre kamu denetçisi "*Şikayet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır"* (Erhüman, 2009:160).

Bu bilgiler ışığında literatüre katkı amacıyla bir tanım yapılırsa kamu denetçisi: Seçilmesi belirli kriterlere dayanan, vatandaşın idareye karşı yaşamış olduğu haksız ve hukuksuz davranışları, tarafsız olarak araştıran, yaptığı araştırmalar sonucu ortaya çıkan sorunları, kamu huzurunun korunması amacıyla çözmek için eylemlerde bulunan, dürüst, güvenilir ve bağımsız bir denetim kurumudur.

2.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yetkileri ve Görev Alanı

Kamu denetçiliğinin varoluş nedenlerine bakıldığında, bu nedenlerin dünyanın bütün ülkelerinde benzer nitelikler taşıdığı görülmektedir. Kamu denetçiliği kurumunun son yıllarda dikkatleri üzerine çekmesindeki nedenlerden birisi de mevcut denetim sistemleri ve yollarının etkin ve verimli olarak işlememesidir. Klasik denetim yollarından birisi olan parlamenter denetim sistemi kendi içerisinde çeşitli sorunları barındırmaktadır. Parti içi disiplin, yasama ve yürütme erklerinin bütünleşmesi (iktidarın tek partinin elinde olması), milletvekillerinin halkın çıkarları yerine kendi çıkarlarını ön planda tutmaları gibi konular parlamenter denetime olan güveni sarsmaktadır. Dünyanın birçok ülkesinde parti içi katı disiplin nedeniyle milletvekilleri özgür bir şekilde hareket edememektedirler. Ayrıca yasama ve yürütme erklerinin bütünleşmesi sonucu modern monarşi görünümü çizen yapılar, yöneten-yönetilen ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir. Seçimler sonucunda bir partinin, parlamentonun büyük çoğunluğunu ele geçirmesiyle, yasama ve yürütme arasındaki denge-denet düzeneği kaybolmaktadır. Bu durumda yasama ve yürütme erklerinin, tek bir elde toplanma riski oluşabilmektedir. Dünyadaki ülke parlamentolarının büyük çoğunluğundaki milletvekillerinin mesleklerine bakıldığında, birçoğunun iş adamı vb. mesleklere mensup oldukları görülmektedir. Örneğin ABD eski başkanı G.W. Bush'un baş danışmanı ve yardımcısı olan Dick Cheney'nin petrol ile ilgili işler yapan bir şirkette hisseleri bulunmakta idi. Bu örnekte de görüldüğü gibi, parlamento mensupları halkın yararı yerine kendi yararları çerçevesinde hareket edebilirler. Bazı durumlarda yurttaşlar ile yönetenlerin çıkarları belirli noktalarda çatışabilmektedir. Bu durumda üstün olan yöneticiler vatandaşların haklarına tecavüz edebilmektedirler. Bu olumsuzlukların yaşanmaması için idareden bağımsız iyi örgütlenmiş bir kuruma ihtiyaç vardır. Bu kurum da kamu denetçiliği kurumudur.

Kamu denetçiliği kurumunun verimli çalışmasının nedenlerinden biri, bu kuruma masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilmesidir. Şikâyetin nedenini ve

ilgili dokümanları içeren bir e-posta, telefon veya mektup yeterlidir. Görevini kötüye kullanma, rüşvet, rant sağlama, hırsızlık, adam kayırma, torpil, bürokratik taassup gibi yolsuzluklar, hep kötü yönetimler sonucunda ortaya çıkmaktadır. İngiltere'de 1954 yılında Tarım Bakanlığı'ndaki görevlilerin, köylülere ait olan bir araziye hukuk dışı yollardan el koymalarıyla ortaya çıkan skandal, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasında etkili olmuştur (Fendoğlu, 2010:7).

Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda (Türkiye gibi) yargı denetimi, kamuoyu ve baskı grupları denetimi ya da idari denetimin etkin işlediği, tartışma konusudur. Bu tip ülkelerde kamu denetçiliği kurumunun kurulmasındaki neden, denetim sistemlerinin verimsiz çalışmasıdır. Örneğin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda yargı sistemi ağır işlemektedir. Türkiye'de yargı denetimi pahalı ve karmaşık bir sistemdir. Bu olumsuzlukların yanına bir de bürokratik yapının aşırı büyümesi ve hantallaşması da eklenince denetim sisteminin halk nezdindeki itibarı oldukça düşmektedir. Gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde örgütlü toplum bilinci gelişmediği için kamuoyu denetimi de verimli olarak işlememektedir. Zaten bu tip ülkelerde basın yayın organları belli kartellerin elinde olduğundan tarafsız haber de yapılamamaktadır.

Ülkelerin tarafsız ve bağımsız bir denetim kurumuna neden ihtiyaç duydukları yukarıda verilen örneklerden açıkça anlaşılmaktadır. Bu açıdan kamu denetçiliği kurumu adeta bir kurtarıcı olarak görülmektedir. Bu kurumun etkinliği tartışma konusu olabilir. Fakat Arjantin örneğinde görüldüğü gibi etkili sonuçlar doğuran işlere imza attığı aşikardır. Bu nedenle, denetim sisteminde sorunlar yaşayan birçok ülke bu kurumu oluşturmak için uğraşmaktadır.

Kamu denetçileri genel olarak parlamento tarafından atanır, parlamentoyu temsil eder ve onun adına denetim yapar. Kamu denetçileri dünyadaki uygulamalarının büyük çoğunluğunda görüldüğü gibi (Tablo-1'de belirtilmiştir) parlamento tarafından görevden alınır. Kamu denetçisinin parlamentoya bağlı olması meşruiyetini oluşturduğu gibi kendisine temsili bir nitelik de kazandırır.

Kamu denetçilerinin seçimi parlamento tarafından yapılır. Parlamento tarafından seçilmesindeki amaç; yürütme organının bu kurum üzerindeki etkisini engellemektir. Kamu denetçisinin görev süresi genel itibariyle 4 ila 7 yıl arasında değişmektedir. Süresiz olarak görevlendirilen kamu denetçileri de mevcuttur. Kamu denetçilerinin görev süresi ile ilgili genel görüş, görev sürelerinin parlamentoların görev süresinden daha uzun olması gerektiğidir (Mutta, 2005:56-58). Kamu denetçilerinin parlamento tarafından atanması noktasında çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Parlamentonun çoğunluğunu elde eden parti kendi görüşlerine yakın kişileri aday gösterip, o kişiyi seçtirebilir. Bu noktada kamu denetçiliği kurumunun en önemli özelliği olan "bağımsızlık" özelliğine darbe vurabilmektedir. Bu nedenle Arjantin'de uygulanan kamu denetçiliği seçim sistemine benzer bir sistem gerekebilir. Arjantin'de kamu denetçisi seçilirken muhalefet partilerinin görüşleri de öne çıkarılarak, kamu denetçisi seçilmektedir. Bu durumda iktidar partilerinin seçimdeki etkileri azaltılmaktadır.

Kamu denetçisinin çok geniş bir araştırma ve denetleme yetkisi olmakla beraber yaptırım yetkisi çok sınırlıdır. Oysa yaptırım gücünün diğer kamu kuruluşlarında veya kamuoyunda olması bu kurumun işlevselliğini ve bağımsızlığını artırmaktadır. Kamu denetçisinin statüsü ve yetkileri benzerlikler göstermektedir. Ancak devletlerin siyasi ve idari tarihi, sosyal yapısı, bürokratik kurumları ve benzeri etkenler neticesinde ülkelere göre farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Özden, 2005:34).

Kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen bireylerin kamu yönetiminden duydukları rahatsızlıklarla ilgili olarak şikayetleri kabul edip, inceleyen ve sorunların hem kamu yönetiminin hem de bireylerin kabul edecekleri çerçevede, hakkaniyet ölçüleri içerisinde çözülmesi uğraşı veren kamu denetçilerinin görev alanını kamu yönetimi oluşturmaktadır. Kamu denetçisi, yasal olarak verilen yetki içerisinde devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerinin tamamını veya yasada özel olarak belirtilen kurum veya hizmet alanını denetlemekle yükümlüdür. Kamu

denetçisinin sahip olduğu çok geniş sorgulama ve araştırma yetkilerine rağmen kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Rowalt, kamu denetçilerinin bu genel yetki alanını şu şekilde özetlemektedir:

- Kamu denetçisi anayasa ve yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan bağımsız görevlidir.
- Kamu denetçisi haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikayet ve yakınmaları inceler.
- Bir kuruma soruşturma açmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklama yetkisi vardır. Fakat tespit ettiği kötü davranışları ve işleyişleri düzeltme yetkisi yoktur (Avşar, 2010:68,78).

Tablo-1: Bazı Ülkelerde Kamu Denetçisi Kurumunun Hukuki Statüsü ve Denetim Şekilleri

Ülkeler	**İsveç**	**Finlandiya**	**Danimarka**	**Norveç**
Kim Nasıl Seçer?	Parlamentoda gizli oylama ile seçilir. Adaylar parti gruplarının oluşturduğu komisyonlarca seçilir.	Parlamentoda gizli oylama ile seçilir. Adaylar önceden bildirilir.	Parlamento tarafından The Legal affairs Committee'nin önerisine göre seçilir.	Parlamento tarafından seçilir.
Görev Süresi	4 Yıl	4 Yıl	Her genel seçimde.	Her seçim sonrası 4 yıl için.
Sayı	4 Parlamento kamu denetçisi.	4 Parlamento kamu denetçisi+ asistan.	1 Parlamento kamu denetçisi.	2 Parlamento kamu denetçisi (Biri sivil diğeri askeri)

Ülkeler	**İsveç**	**Finlandiya**	**Danimarka**	**Norveç**
Aranan Vasıflar	Genelde parlamento üyesi olmayan üst dereceli yargıçlar.	Hukuk eğitimi ve kariyeri.	Hukuk eğitimi ve parlamento üyesi olmalı.	Parlamento üyesi olmalı, anayasa mahkemesi hakimi vasıfları olmalı.
Denetim Alanı	Tüm merkezi ve yerel yönetim kurumları, merciler ve personeli ile kamu otoritesine sahip kişiler; askeriye; İsveç'te bir kuruluşa verilen en geniş yetki alanı.	Hükümet, bakanlar ve mahkemeler olmak üzere ceza kanununda kamu görevlisi tanımına giren herkes. Başka ülkelere nazaran en geniş denetim alanı.	Sivil ve askeri hükümet yönetimi, bakanlar, yerel yönetimler. Yerel yönetimlerde yetkisi daha azdır.	Tüm kamu idaresi: Devlet, ilçe veya belediye yönetimleri, idari teşkilatlar, hükümet görevlileri, kamuda çalışanlar.

Ülkeler	**İsveç**	**Finlandiya**	**Danimarka**	**Norveç**
Denetim Metodları	Şikayet+ teftiş+araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanır.	Şikayet+teftiş halk toplantıları. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanır.	Şikayet+teftiş+ araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanır.	Şikayet+teftiş+ araştırma. Denetim sırasında her türlü doküman sağlanır.
Denetim Sonucu Verilen Kararların Niteliği	Kanuni takip, disiplin uygulaması, öneri hatırlatma, beyan, bildirge, teklif, talimat. İdari kararları değiştiremez veya fesh edemez.	Kanuni takip, disiplin uygulaması, öneri hatırlatma, beyan, bildirge, teklif, talimat. İdari kararları değiştiremez veya fesh edemez	Kanuni takip başlatamaz ancak savcıya bunu önerebilir. İdari kararları değiştiremez ya da fesh edemez.	Kanuni takip başlatamaz ancak bunu önerebilir; eleştiri, dikkat çekme. İdari kararları değiştiremez ya da fesh edemez.
Kararları Kim Etkiler?	Parlamento dahil hiçbir otorite.	Parlamento dahil hiçbir otorite.	Parlamento dahil hiçbir otorite.	Parlamento dahil hiçbir otorite.

Ülkeler	İsveç	Finlandiya	Danimarka	Norveç
Kamu Denetçisi Denetimini Kim Yapar?	Bir parlamento komitesi yıllık raporu inceler, düşüncesini parlamentoya bildirir.	Bir parlamento kanun komitesi yıllık raporu inceler, parlamentoya rapor yazar.	Eğer hakkında şikayet olursa parlamento.	Yıllık faaliyetleri parlamento tarafından denetlenir.

Kaynak : (Özden, 2005:35).

Tablo genel itibariyle değerlendirilecek olursa, kamu denetçisi tabloda gösterilen bütün ülkelerde parlamento tarafından seçilmektedir. Yine kamu denetçilerinin parlamento tarafından denetlendikleri görülmektedir. Görevden alınmaları da parlamento tarafından yapılmaktadır. Yine ortak bir özellik olarak yaptıkları faaliyetleri yıllık raporlar halinde parlamentoya sunmaktadırlar. Görev süreleri genel itibariyle 4 yıldır.

2.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Özellikleri

Kamu denetçisi genel olarak, kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektedir. Kamu denetçisi, kamu yönetimine karşı bireylerin şikâyetlerini kabul etmekte ve ortaya çıkan sorunlara bir çözüm getirme çabasına girişmektedir. Kamu otoriteleri hep birlikte ya da seçenekli olarak (devlet, yerel yönetimler ve bağımsız kamu yönetim ve müesseseleri) kamu denetçisinin görev alanına girmektedir. Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen kamu denetçileri, kendilerine aracısız olarak ulaşan şikayetler üzerine ya da kendi inisiyatifleri ile harekete geçmektedir. Kamu denetçileri, yönetim tarafından uygulanan kanunların kötüye kullanılmasında ya da temel hakların korunması dahil, gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler. Hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla, yönetsel işlemlerin kamu denetçileri tarafından denetimi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğrayan bireylerin şikayeti üzerine yapılan denetimden çok daha

kapsamlı bir denetim olmaktadır. Kamu denetçileri yapılan haksızlıkların nedenlerini bulmak için sistematik araştırmalara girişir ve böylece mevcut yönetimi iyileştirmek amacıyla önerilerde de bulunurlar. Bu açılardan kamu denetçileri adeta 'tamamlayıcı bir misyon' ifa ederler (www.kamu denetçisi.gen.tr).

Kamu denetçiliği kurumunun tamamlayıcı işlevi, bu kurumun olmadığı ülkelerde denetim zaafiyeti nedeniyle vatandaşların mağdur olması noktasında kendini göstermektedir. Baskıcı rejimlerin hakim olduğu sistemlerde iktidarı elinde bulunduran kişiler, yaptıkları kanunsuz işlerin üstünü örtmek için denetim mekanizmalarına kendi yandaşlarını yerleştirebilmektedirler. Özellikle gelişmemiş ülkelerde, devlet tarafından işlenen cinayetler ve yapılan hukuksuz davranışların üstünün kapatılmasında, denetim mekanizmalarında görülen "taraflılık" daima ön plana çıkmaktadır. Kamu denetçiliği kurumunun gelişmemiş ülkelerde uygulandığında elde ettiği olumlu sonuçlar, bu kurumun "bağımsız ve tarafsız" oluşu ile sağlanmaktadır. Bu özellikleri nedeniyle hiçbir kurumdan (özellikle iktidarı elinde bulunduranlardan) emir almaması, kurumun etkin çalışmasını sağlamaktadır. Kamu denetçisi, meşruiyetini anayasa ve kanundan almaktadır. Kamu denetçisi, taraf tutmayan bağımsız bir kamu görevlisidir. Kamu denetçisi bir yargıç değildir, hatta hukukçu olması da zorunlu değildir. Politikacı ya da parlamento üyesi olarak da kabul edilemez. Esas mesleğinin yargıçlık, bürokrat ya da akademisyen olması bir şey değiştirmez. Kamu denetçisi bağımsız, tarafsız bir kişidir. Kendisine kolayca başvurulabilen ve şikayetler nedeniyle halkın hizmetinde olan kişidir. Kamu denetçisi, kendi düşünce ve görüşlerini zorla kabul ettiremez. Karşılıklı görüş birliğinin sağlanmasını esas alır (Bozoğlu, 2008:35). Bu özellikleri nedeniyle kamu denetçisi bir nevi arabulucu konumundadır. Özellikle kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de ilk tartışıldığı dönemlerde Türk filmlerindeki "Hulusi Kentmen" karakterine benzetilmesi, bu özelliklere sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

Çeşitli ülkelerde uygulanan kamu denetçiliği, ülkelerin idari, siyasi, hukuki ve sosyo-kültürel yapılarına paralel olarak farklılıklar arz etmesine rağmen

kurumun özellikleri genel olarak belirlenebilir. Bir denetim kurumunun "kamu denetçiliği modeli" sayılabilmesi için taşıması gereken genel özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Kamu denetçisi genellikle yasama organı tarafından seçilir.
- Kamu denetçiliği kurumu yasama ve yürütme organları karşısında bağımsız ve tarafsız bir yapıya sahiptir.
- Kamu denetçisine başvurular şahsidir.
- Kamu denetçisinin kamu belgelerine rahat ve sınırsız erişim hakkı vardır.
- Kamu denetçisi, yapmış olduğu incelemeler sonrasında kararını açıklarken oldukça dikkatli davranır.
- Kamu denetçisi yıl içindeki faaliyetlerini parlamentoya rapor halinde sunar ve bunu kamuoyuyla paylaşır.
- Kamu denetçisinin almış olduğu kararların bağlayıcılığı yoktur (Çakmak, 2008:15-16).
- Etkin bir denetim mekanizmasıdır.
- Gücün yanlış kullanımını engellemektedir.
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur.
- Kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan bir kurumdur.
- Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde kurumsallaşmıştır.
- Kamu hizmetlerinde etkinliği artırmayı amaçlamaktadır.
- Moral yaptırım gücü olan bir kurumdur.
- Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunmaktadır.
- Kamuoyuna ve medyaya yapılan açıklama, kurumun etkinliği için önemli bir araçtır.
- Yapılan araştırmalar sonucu bir hata tespit edilmiş ise hatanın düzeltilmesi ya da çözüm bulunması için ancak kuruluşa önerilerde bulunabilir, kendisi düzeltemez.
- Kamu denetçileri özel organizasyonlar ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları (bankalar ve tacirler arasındaki gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır.

– Kamu denetçileri özel kişilerin birbirleri arasındaki uyuşmazlıkları (iki komşu gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır (Abdioğlu, 2007:84).

Kamu denetçiliği kurumunun dünya üzerindeki uygulama şekillerine bakıldığında yukarıda sayılan özelliklerin birçok sistemde benzer olduğu görülmektedir. Kamu denetçisini genel itibariyle parlamento seçer fakat bazı ülkelerde halkın kendi kamu denetçisini seçtiği de görülmektedir. Kamu denetçisinin bir diğer özelliği ise istediği belgelere kolayca ulaşabilmesidir. Klasik denetim yollarının verimsiz işlemesindeki en büyük neden, istenilen belgelere zamanında ya da hiç ulaşılamamasıdır. Bazı belgelere ulaşmak şikayetlerin çözülmesinde hayati önem arz edebilmektedir. Fakat bu belgeler iktidar sahipleri tarafından bilerek gizlenebilmektedirler. İşte bu sorunun önüne geçebilmek için kamu denetçilerinin istedikleri belgelere rahat ulaşabilmeleri gerekmektedir. Kamu denetçilerinin, bazı özel durumlarda (askeri sırlar ve milli güvenlik gibi) istedikleri belgeleri elde edemedikleri görülebilmektedir.

Kamu denetçileri yıl sonunda raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlar parlamentoya sunulur. Rapor, bir yıl içerisinde kaç tane şikayet olduğu ve bu şikayetlerin kaç tanesi için neler yapıldığı hakkında bilgiler içerir. Kamu denetçileri yaptığı denetimler sonucu elde ettiği bilgileri kamuoyu ile de paylaşır. Bu durumda elde edilen bilgiler çerçevesinde ortak bir kamuoyu oluşturulabilmektedir. Kamuoyu oluşumu ile gücün yanlış kullanımı engellenebilir. Ayrıca insan haklarına aykırı davranışların önüne geçilebilinir. Kamu denetçiliği için genel olabilecek bir özellik de; kamu denetçisi seçilecek kişinin, halk tarafından benimsenmiş, saygı gören, dürüst ve nitelikli kişilerden seçilmesidir.

Kamu denetçisinin özellikleri içerisinde en önemli olanları şüphesiz, idareyi denetleyen bir kurum olması, tarafsız olması, özerk olması ve kararlarının hukuken bağlayıcı olmamasıdır.

2.1.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Özerk Olması

Kamu denetçisi kurumunun temel niteliklerinden birisi özerk olmasıdır. Burada bahsedilen özerklik, kurumun öncelikle yürütmeden ve idareden bağımsız olarak çalışabilmesidir. Kurum, kamu hukuku tüzel kişilerinden ve özerk kuruluşlardan farklı bir konumda kurulmalı, bu doğrultuda merkezi idarenin hiyerarşisine ya da vesayet denetimine tabi olmamalıdır. Her ne kadar yasama organı tarafından seçilir ve görev alır olsa da parlamentoya karşı da bağımsız bir kurum niteliğinde çalışabilmelidir. Parlamento, kamu denetçisi seçebilir ve görevden alabilir ancak ona herhangi bir emir veya talimat veremez. Aksi takdirde, kamu denetçisi kurumu siyasal baskılardan kurtulamayacağından işlevini yitirir (Temizkan, 2008:52).

Kamu denetçiliği kurumu, yürütme organına, idareye ve kendisini seçen kurum dahi olsa kısmen ya da tamamen parlamentoya karşı özerktir. Kurum, hiçbir siyasi partiyle ilişki içinde olmamalı, bu anlamda da tarafsız bir kimlik taşımalıdır. Kamu denetçisinin, özerkliği, varlığının ve meşruiyetinin göstergesi olup; bundan verilecek bir taviz, kurumun işlevi ve inandırıcılığı konusunda ciddi şüphelere yol açacaktır. Kamu denetçisinin özerkliği ve tarafsızlığının sağlanabilmesi için seçilme ve görevden alınma yöntemleri, görev süresi, bütçesi, kamu denetçisinin kişiliği ve özellikleri gibi konuların yazılı olarak belirlenmesi ve güvence altına alınması gerekmektedir (Temizkan, 2008:73).

Kamu denetçiliği kurumunun özerk olması, kurumun oluşturulmasındaki en temel özelliklerden birisidir. Devlet kurumunun çeşitli denetim mekanizmaları vardır. Bu mekanizmaların olmasına karşın kamu denetçiliği kurumunun neden var olduğu bu özelliğin altında saklıdır. Kamu denetçisi kurumunun oluşturulmasında belli aşamalarda parlamento görev almaktadır. Fakat gerek parlamentonun gerekse yürütme organının kamu denetçisinin görevini icra ederken belirli noktalar hariç (görevi kötüye kullanma gibi) müdahale etmemesi gerekmektedir. Çünkü kamu denetçisine herhangi bir müdahale yapıldığında,

müdahale yapan kurumun kısıtlamaları nedeniyle tarafsız ve bağımsız bir karar verilemeyecektir. Bu durumda kamu denetçiliği kurumunun diğer denetim birimlerinden farkı kalmayacaktır.

2.1.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Bağımsız Olması

Kamu denetçisi, vatandaş ile kamu kurumları arasında hakemlik görevi yapar, kamu kurumlarının icraatlarının doğru, haklı ve vatandaş yararına uygun olup olmadığını araştırır. Bağımsızlık, yürütme organına olduğu kadar kendilerini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da geçerlidir. Devletin anayasal ve yasal organlarına karşı bağımsız olabilmeleri, kamu denetçilerine politik ve idari sonuçlardan korkmadan, gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. Bağımsızlık, haklı olarak kamu denetçisinin olmazsa olmaz bir niteliğidir. Kamu denetçilerinin devletin diğer organlarına karşı yasal ve anayasal bağımsızlığı vardır. Bu özellikler kamu denetçilerine, politik vb. baskılardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. (Kestane,2006:133-134). Böylece kamu denetçisi rahat bir şekilde çalışabilmektedir. Kamu denetçisinin bağımsızlığını sağlayan etmenler şunlardır:

-Kamu denetçiliği kurumunu oluşturan yasal ve anayasal metinler,

-Seçilme biçimleri,

-Dokunulmazlık statüsü,

-Başka bir görevle alakalı olmaması,

-Atanma şekli,

-Mali olanakları (Özden, 2010:38).

Kamu denetçisinin mali yönden de bağımsız olması gerekmektedir. Kamu denetçiliği kurumunun kendisine has bir bütçesi olmalıdır. Eğer bir bakanlığa ya da başka bir yere bağlı olan bir bütçeye sahip olursa verimli çalışamaz.

Kamu denetçilerinin bağımsız olması bu kurumun güvenilirliği açısından önemlidir. Bir vatandaş devletin herhangi bir birimi ile anlaşmazlığa düştüğünde kamu denetçisinin vereceği karar baskılar nedeniyle devlet lehine olursa kamu denetçiliği kurumunun herhangi bir güvenilirliği kalmaz. Güven kaybına uğramış bir kurumun da amaçlarına ulaşması zordur. Güven kaybı nedeniyle vatandaşlar ilgili kuruma başvurmazlar. Bu nedenle yaşanan sorunlar çözüme kavuşturulamaz. Dünyada kamu denetçiliği kurumunun uygulanış şekillerine bakıldığında, bağımsızlık özelliğini koruyan kurumların daha başarılı olduğu görülmektedir. Devletin ideolojik ve fonksiyonel aygıtlarını elinde bulunduran güçler, her noktada yaptığı hataların ortaya çıkmasını engelleme eğilimindedirler. Özellikle bu güçleri ellerinde bulunduranlar genellikle siyasal partiler olduğu için yapılan haksızlıkların ve olumsuzlukların saklanması eğilimindedirler. Bunun nedeni bir dahaki seçim döneminde yaşanabilecek oy kaygısıdır. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumu tam bağımsız bir kurum olmalıdır. Bağımsızlıktan ne derece taviz verilirse bu kurumun amaçlarından uzaklaşması o derece mümkün olacaktır. Kamu denetçilerinin bağımsız olabilmeleri için merkeziyetçi ve hiyerarşik yapının içinde olmamaları gerekmektedir. Çünkü hiyerarşik yapıda çalışanların üstünde amirler bulunmaktadır. Amirlerin astları üstünde baskıları mevcuttur. Kamu denetçilerinin bu baskılara maruz kalmamaları için hiyerarşik yapının içinde bulunmamaları gerekmektedir.

2.1.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kararlarının Hukuken Bağlayıcı Olmaması

Kamu denetçiliği kurumunun, yürütmeden ve idareden bağımsız bir organ olması, onu ilk bakışta her hukuk devletinde var olan ve niteliği gereği yürütmeden ve idareden bağımsız olan yargı organlarına yaklaştıracaktır. Oysa kamu denetçisinin idarenin eylem, işlem ve davranışları üzerinde, idarenin işleminin iptal edilmesi, geri alınmış veya kaldırılmış sayılması ya da idarenin işlem veya eyleminden doğan zararın idarece giderilmesi sonucunu doğuracak

nitelikte, hukuken bağlayıcı kararlar alması mümkün değildir. Bu bağlamda kamu denetçisi kararları, yargı kararlarından farklı olarak, bağlayıcı nitelikte değil, olsa olsa tavsiye niteliğindedir. İdarenin, kamu denetçisinin kararlarına uymamasının hiçbir hukuki yaptırımı yoktur. Görüldüğü gibi kamu denetçisi denetimi, yürütmeden ve idareden bağımsız bir organ tarafından yerine getiriliyor olmakla idari denetimden; kamu denetçisi tarafından alınan kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmamasıyla da yargı denetiminden ayrılmaktadır. İşte bu nedenledir ki hukuken bağlayıcı kararlar alamayan kamu denetçisi, kararlarının idare üzerindeki etkililiğini sağlayabilmek amacıyla, gerek yurttaşlarla, gerek idareyle, birebir, şekilcilikten uzak ve samimi ilişkiler kurmak ve medyayla ilişkilerini, gerektiğinde kamuoyu denetimini harekete geçirmeye yetecek düzeyde tutmak zorundadır (Erhüman, 2009:159).

Kamu denetçisi, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkileriyle donatılmış olması nedeniyle yargı organlarına benzemektedir. Ancak, kamu denetçisinin yönetimin işlem, eylem ve davranışları üzerinde, işlemin iptal edilmesi, geri alınmış veya kaldırılmış sayılması ya da yönetimin işlem veya eyleminden doğan zararın yönetimce giderilmesi sonucunu doğuracak nitelikte hukuken bağlayıcı kararlar alması mümkün olmamaktadır. Kamu denetçisi denetimi, yürütmeden ve yönetimden bağımsız bir organ tarafından gerçekleştiriyor olması nedeniyle yönetsel denetimden; almış olduğu kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmaması nedeniyle de yargı denetiminden ayrılmaktadır. Kamu denetçisi, araştırma, inceleme ve denetim yaparak ulaştığı sonucu, parlamentonun bilgisine sunarak siyasi denetimi, kamuoyuna açıklayarak da halkın yönetim üzerinde gerçekleştirdiği demokratik bir denetim şekli olan kamuoyu denetimini harekete geçirmektedir (Ünal, 2008:123).

Kamu denetçisinin denetimi adeta bir katalizör görevi görmektedir. Kamu denetçisine gelen bir şikayet sonrasında yaptığı araştırmalar neticesinde elde ettiği bulgular, kamuoyu oluşmasında oldukça önemlidir. Kamu denetçisinin yaptığı denetim sonucunda ortaya çıkan bulgular, ilgili birimler ve medya ile paylaşılır.

Ortaya çıkan sonuç, tarafsız bir şekilde özenle yapıldığı için normal denetim yollarına nazaran daha etkili sonuçlar doğurabilmektedir. Bu açıdan ortaya çıkan sonuçlar, basın ve yayın kuruluşlarının etkisiyle geniş bir kitleye duyurulur. Bu kitlenin, elde edilen bilgiler neticesinde mobilize olması ile gerekli adımlar atılır. Kamu denetçiliği kurumunun araştırmaları sonucunda elde edilen bilgiler, hukuken bir bağlayıcılıkları olmamasına rağmen kolektif bilincin oluşmasında etkili bir araçtır.

2.1.3.4. Kamu Denetçiliğinin Kamu İdaresini Denetleyen Bir Kurum Olması

Kamu denetçiliği kurumunun oluşumundan bu yana kamu denetçileri zaman zaman, kamu birimlerinde denetlemeler yaparak merkezi yönetimi olduğu kadar, bölgesel ve yerel makamları, kurulları ve daireleri de denetlemektedir. Denetimler genellikle kamu denetçisinin kendisi tarafından periyodik olarak her yıl yapılır. Fakat bazen, şikayetlerde olduğu gibi kamu denetçisinin kıdemli kadrosu da kendi başına denetimlerde bulunabilir. Denetim zamanları ve yerlerinin yıllık veya uzun dönemli önceden belirlenmiş takvimleri yoktur. Denetlenecekler, genellikle denetimden bir veya iki hafta önce haberdar edilirler. Denetimlerin, periyodik ya da ani olması gibi, kamu denetçisi, kendi kıdemli kadrosundan uzmanların denetim yapmasına da yetki verebilir. Denetleme, kamu denetçisinin re'sen incelemeye girişmesini gerektirecek yanlışları saptama olanağı verebilir (Küçüközyiğit, 2006:101).

Son yıllarda kamu yönetiminde üst düzey yöneticilere verilen takdir yetkisinde büyük artış görülmektedir. Bu nedenle üst düzey yöneticilerin keyfi ve adaletsiz işlemlerini denetleyebilmek için kamu denetçisine ihtiyaç vardır. İdare tarafından uygulanan kararlar her zaman adil olmayabilir. Kanunlardaki boşluklardan yararlanan idareciler, vatandaşların haklarını gasp edebilirler. Kamu denetçiliği kurumu, yaptığı tarafsız ve adil denetimlerle, toplumsal barışı ve huzuru sağlayabilmektedir (Köksal, 2007:72).

Kamu denetçilerinin asli görevi denetim yapmaktır. Bu denetim sürecinde kendilerine gelen şikayet doğrultusunda hareket ederek sorunların ortaya konması amacıyla araştırmalar yapmaktadırlar. Kamu denetçileri uygulama alanı bulduğu ülkelerde genel itibariyle devlet-vatandaş arasında ortaya çıkan sorunların araştırılması noktasında etkili olmuştur. Kamu denetçilerinin bazı özel belgeler hariç bütün belgelere rahatça ulaşabilmeleri, onların denetim eylemlerini rahatlatmaktadır. Tarafsız ve hiçbir baskı altında kalmadan yaptıkları denetim sayesinde yararlı sonuçlar elde etmektedirler. Bu nedenle eylemlerinin denetim altında olduğunun farkında olan yöneticiler mümkün mertebe gerçekleştirdikleri eylemlerinde hukuka aykırı bir işlemin gerçekleşmemesine çalışmaktadırlar. Ayrıca kamu denetçileri hiçbir baskı altında kalmadıkları için, yaptıkları denetim sonucunda olumlu veriler elde etmektedirler.

2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FARKLI ÜLKELERDE UYGULANIŞI

Kamu denetçiliği kurumu farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulansa da genel itibariyle birçok ülkede kamu denetçiliği kurumunun ortak özellikleri bulunmaktadır. Bu ortak yönler şunlardır: Parlamento tarafından seçilmeleri, yürütmeye karşı bağımsız oluşları, devletin kötü yönetilmesi nedeniyle ortaya çıkan şikayetleri değerlendirmeleri, esnek, tarafsız, adaletli ve bağımsız olmaları, güvenilir ve toplum tarafından saygı gören kişiler içerisinden seçilmeleri, yüksek öğrenim görmeleri ve şikayet mekanizmalarındaki benzerlikler (yazılı veya sözlü olması) (Köksal, 2007:45). Bu benzerliklerin yanında kamu denetçiliği kurumunun görev ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar; kamu denetçisinin seçimi, eğitim durumu ve kişisel nitelikleri noktasında kendisini göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde kamu denetçiliği kurumu gelişmemiş ülkelere göre daha etkili ve bağımsız bir kurum olarak kendini göstermektedir. Gelişmemiş ülkelerde uygulama alanı bulan kamu denetçiliği ve buna benzer kurumlarda çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, gelişmemiş

ülkelerde halk, kamu denetçiliği kurumunu her sorunu çözen bir kuruluş olarak görmektedir. Bu durumda kamu denetçiliği kurumu, işlevinden uzaklaşmaktadır.

Kamu denetçiliği kurumu dünyanın farklı ülkelerinde çeşitli uygulama olanakları bulmuştur. Bu çalışmada İsveç, Fransa, İngiltere, Avrupa Birliği Denetçisi ve Arjantin ele alınmıştır. Bu ülkelerin seçilmesinin anlamı vardır. Öncelikle kamu denetçiliği kurumu ilk olarak İsveç'te ortaya çıkmış ve dünyaya yayılmıştır. Fransa ise idare hukuku ile idari yargı açısından Türkiye'ye benzemesi ve bu kurumu uygulaması nedeniyle seçilmiştir. İngiltere, kamu denetçisine başvuru ve bazı yönlerden diğer ülkelerden farklı olduğu için, Arjantin ise, sosyo-ekonomik yapısı ve gelişmekte olan bir ülkede kamu denetçisinin yapmış olduğu başarılı eylemlerin Türkiye için model olabileceği için ele alınmıştır. Son olarak Avrupa Birliği kamu denetçisi ise birlik bazında uygulanan ve Türkiye'nin bu kuruma giriş çalışmaları nedeniyle faydalı olabilecek düşüncesiyle ele alınmıştır.

2.2.1. İsveç

İsveç Parlamentosu (Riksdag) tüm yargıçların, devlet bürokratlarının ve askeri görevlilerin kanunlara ve kurallara uyup uymadıklarını oybirliği ile seçtiği kamu denetçisi aracılığı ile denetlemektedir. Kamu denetçisi kurumu İsveç'te ilk defa ortaya çıktığı 1809 tarihinden itibaren sürekli değişim içinde olmuştur. 1915-1968 arası biri sivil, biri de askeri işlerden sorumlu olmak üzere 2 kamu denetçisi varken, bu sayı 1972-1976 arası 3'e çıkmıştır. Şu anda parlamento tarafından atanan 4 tane parlamento kamu denetçisinin yanısıra, hükümet tarafından atanan tüketici kamu denetçisi, eşit fırsatlar kamu denetçisi, etnik ayrıma karşı kamu denetçisi, çocuk kamu denetçisi ve engellilerin kamu denetçisi gibi kamu denetçileri de mevcuttur (TÜSİAD, 1997:37).

İsveç'te parlamento kamu denetçisi, 4 yıl için 48 kişiden oluşan bir meclis komisyonu tarafından atanır. Bu komisyona İsveç parlamentosundan kişiler

görevlendirilir. İsveç'te kamu denetçisi seçiminde öncelikli olarak, seçilecek kişinin herhangi bir ideolojik ve politik yaklaşıma yakın olmayan tarafsız kişilerden seçilmesine dikkat edilmektedir. Bu nedenle İsveç'te kamu denetçisi belirlenmesinde, toplum tarafından saygınlığı, kişiliği ve bilgisi kabul edilmiş kişilerin seçilmesine öncelik verilmektedir. İsveç parlamentosu 4 tane kamu denetçisi seçer. Bunlar: Baş parlamento kamu denetçisi ve üç tane de parlamento kamu denetçisidir. Kamu denetçisi, genel seçim döneminin başında seçilir ve yeni genel seçime kadar görevde kalır (Özden, 2010:73-74).

İsveç kamu denetçisinin denetim alanı, merkezi ve yönetim kurumları, bu kurumlarda çalışan memurlar, işe atanma bakımından kamu kurumlarının ilgi alanına girenler, kamu şirketlerinde çalışan memur ve diğer çalışanlardır. Kamu denetçisinin denetleyeceği kurumlar ise parlamento üyeleri, parlamento seçim kurulu, parlamento şikayet kurulu, hükümet veya bakanlar, adalet bakanı ve belediye encümen üyeleridir. Kamu denetçisine, şikayet edilen olayın tarihi, şikayet sahibinin adı, soyadı ve adresi ile deliller dilekçeye eklenerek yazılı şekilde başvuru yapılır (Özden, 2010:76-74).

İsveç'te kamu denetçisinin görevi, kamu görevlileri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektir. Kamu denetçileri, kendilerine aracısız ulaşan şikayetler üzerine harekete geçerek, haksızlıkların ortadan kaldırılmasına ve haksızlıkların nedenlerini araştırarak, çözüm önerileri bulmaya çalışırlar. İsveç'te kamu denetçiliği kurumunun bu kadar etkili olmasının çeşitli nedenleri vardır. İsveç adeta bir örgütler ülkesidir. Siyasi partiler, sendikalar ve dernekler toplumun her alanına girmiştir. İsveç'te insanlar örgütlü olmaya özendirilmektedir. Okullarda çocukların birbirleriyle yarışması değil nasıl anlaşabilecekleri öğretilmektedir (Demir, 2002:127). Kamu denetçiliği kurumunun İsveç'te etkili olması ve dünyaya yayılmasında İsveç toplumunun kültürel yapısı da etkili olmaktadır. Örgütlülük bilincinin yüksek olduğu toplumlarda kamu denetçiliği kurumu oldukça etkin işlemektedir. Çünkü kamu denetçiliği kurumu yaptığı araştırmaların çoğunu kendisine gelen şikayetler

aracılığı ile sürdürmektedir. Haklarının neler olduğunu bilmeyen pasifize toplumlarda bu kurumun etkin işlemesi olanaksızıdır.

2.2.2. Fransa (Mediatör)

Fransa'da birey özgürlükleri idari yargı tarafından korunmaktadır. Bu nedenle de idare hukukunun etkin uygulandığı Fransa'da ayrıca, kamu denetçisine gerek olup olmadığı uzun süre tartışılmış ve sonuçta ihtiyaç olduğuna karar verilmiştir. Açılan bir davada yargılama sürecinin uzaması, idarenin gerektiğinde hakkaniyeti gözetmemesi, yargının pahalılığı gibi bir takım aksamalar kamu denetçiliği kurumuna ihtiyaç olduğuna Fransızları da ikna etmiştir. Karşı görüş, Conseil d'Etat (Fransız Danıştayı)'nın yeterli olduğunu, kurulacak yeni birimin klasik sisteme entegre olmayacağını belirtmiştir. Fransa'da kamu denetçiliği kurumuna "uzlaştırıcı, arabulucu, hakem" anlamına gelen Mediatör (médiateur) denilmektedir (Fendoğlu, 2010:10).

Fransa'da kamu denetçisi ataması kayıtsız şartsız hükümetin takdirine bırakılmıştır. Görev süresi 6 yıldır ve tekrar atanmaz. Genel olarak üst düzey kamu yönetimi ya da yüksek yargı organlarında görev almış kişilerden seçilir. Görevi esnasında yaptığı işlerden ve söylediği sözlerden dolayı kovuşturulmaz, aramaya tabi tutulmaz, tutuklanmaz, mahkum edilmez. Geniş bir dokunulmazlığı bulunmaktadır. Yakın çalışma arkadaşlarını görevi süresince kendi atayabilir. Beraber çalışmak isteyeceği kişiler asker, memur ya da özel sektörden olabilir. Geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisine sahiptir. Gerekli gördüğü takdirde bütün kamu görevlilerinden yardım isteyebilir. Soruşturduğu konular hakkında istediği belgeyi elde edebilir. Sadece milli savunma, devlet güvenliği gibi konularda bilgi toplamasında bu haktan mahrumdur. Başvuru konusunda bir süre sınırlaması yoktur. Başvurular bir parlamenter kanalıyla ya da basit bir mektupla da olabilir. Başvuru sahibi mektuba gerekli belgeleri de ekleyebilir (Avşar, 2007:186).

Mediatör, bireylerle kamu idaresi, mahalli idareler ve kamu hizmeti gören tüm kuruluşlar arasında çıkabilecek sorunlara insaflı ve mantıklı çözümler bulmak, bireylerle idare arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi yönünde çaba sarf etmek ve idareye faaliyetlerinin kalitesini arttırabilmesi için reform niteliğinde öneriler hazırlamasında görevlidir. Mediatör, yaptığı çalışmalar sonucu bir kamu görevlisinin yaptığı işlemi hatalı bulursa, hatalı işlemin makul şekilde düzeltilmesi için ilgili kamu görevlisine tavsiyelerde bulunur. Kamu görevlisi bu tavsiyelere uymazsa mediatör memurun hiyerarşik üstüne müracaat ederek gerekli disiplin işleminin başlatılmasını veya dava açılmasını isteme yetkisine sahiptir (Mutta, 2005:87).

Mediatörün işlemleri Sayıştay denetimine tabidir. Parlamentoya bilgi verme ve kamuoyuna açıklama yıllık raporlarla (annual report) olduğu gibi önemli olaylarda özel raporlar (special report) düzenlenerek de yapılmaktadır. Fransa'da bunun dışında ayrıca İnsan Hakları Ulusal Danışma Komisyonu da kurulmuş olup, bu da etkili bir koruma mekanizması sayılmaktadır. Cumhuriyet Mediatörü, her yıl Cumhurbaşkanı ve Parlamentoya ayrı ayrı rapor sunar. Yasa değişikliği talebinde bulunma yetkisi vardır. Cumhuriyet Mediatörü'nün, Akdeniz Kamu Denetçileri Birliği ve Franko-Fon ülkeleri kamu denetçileri ile de güçlü bir bağlantısı vardır (Fendoğlu, 2010:10).

Fransa'da mediatörün halk ve idare karşısında etkisi oldukça yüksektir. Kamu çalışanları, mediatörün işlem ve eylemlerinden çekinmektedirler. Çünkü mediatör yaptığı araştırma ve denetim sonucu hazırladığı raporları kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bu durumda kamuoyu bilgi sahibi olarak iktidara ve kamu yöneticilerine baskı yapabilmektedirler. Bu durumdan korkan idareciler mediatörün otoritesi ve gücünden çekinmektedirler. Bu nedenle Fransa'da kamu denetçiliği kurumu etkin olarak işlemektedir.

2.2.3. İngiltere

İngiltere'de kamu denetçiliği kurumunun ortaya çıkışı diğer ülkelerdeki örneklerinden farklı bir şekilde gerçekleşmiştir. Zira İngiltere'de 1954 yılında Tarım Bakanlığı'ndaki görevlilerin, köylülere ait olan bir araziye hukuk dışı yollardan el koymalarıyla ortaya çıkan skandal kamu denetçiliğinin oluşmasında en önemli dış faktörlerinden biri olmuştur. Bu olaydan sonra yavaş yavaş hızlanan hukuki çalışmalar neticesinde İngiltere'de Parlamento Komiserliği, 1961 tarihli *"Whyatt Komitesi Raporu"*na dayanılarak 22 Mart 1967 tarihli *"Parlamento Komiseri Kanunu"* ile kurulmuştur. Görüldüğü üzere İngiltere'de kurumun ismi "Parlamento Komiserliği" olarak belirlenmiştir (Ünver, 2008:30-32). İngiliz kamu denetçisinin (Parlamento Komiseri) temel görevi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin yönetim önünde haklarını savunmaktır. İngiliz kamu denetçisi, yönetimin gerek mevzuatı yanlış ya da eksik uygulaması veya hiç uygulamamasından, gerekse de mevzuata uygun ama hizmet kalitesindeki yetersizliklerden kaynaklanan hakkaniyetsiz durumlarını düzeltmeye çalışmaktadır. Kamu gücünü kullanan yönetim karşısında zayıf bir konumda bulunan yönetilenleri yalnız bırakmayıp onların yanında yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle İngiliz kamu denetçisi, kötü yönetime karşı etkili çareler aramaktadır (Şengül,2005:137). İngiliz kamu denetçisinin kötü yönetimi düzeltme çabalarına ilişkin şu örnek olay verilebilir: Bir özel seyahat şirketi iflas etmiştir. Bu özel seyahat şirketinin iflasından önce müşteriler tatil rezervasyonları için kapora yatırmışlardı. Şirketin iflasından birkaç hafta önce hükümetin bir bakanı, şirketin yapısının sağlam olduğuna dair açıklamalarda bulunmuştur. İngiliz kamu denetçisine göre, olayda hükümetin müşterilere karşı sorumluluğu söz konusuydu. Hükümet ise eleştirileri kabul etmeyerek, bakanın şirkete ilişkin açıklamaları yaptığı dönemde, şirketin mali yapısının sağlam olduğu gerekçesini öne sürmekteydi. Fakat parlamento baskısı sonucunda hükümet, bu sorunun çözümüne ilişkin olarak geçmişe yönelik yasal düzenlemeler yapmak zorunda kalmıştır (Ridley'den Aktaran Şengül, 2005: 137). İngiliz kamu denetçisinin faaliyet alanı, yürütme organının politik denetim monopolünü elinde tutan Parlamentoyla,

yasalara uygunluğu denetleyen hukuksal denetim mekanizmaları arasında yer almaktadır. İngiliz kamu denetçisine şikâyetlerin parlamenterler aracılığıyla gelmesi, parlamentonun vatandaşın korunmasında esas rolü oynadığını göstermektedir. Parlamento denetimiyle, yargı denetiminin arasında bir faaliyet alanına sahip olan İngiliz kamu denetçisinin rolünün zaman içinde önem kazandığı görülmektedir (Dutheil de la Rochere'den aktaran Şengül, 2005: 137).

İngiltere'de vatandaşların parlamento komiserine doğrudan, birebir başvurması imkan dâhilinde değildir. Hatta böyle yapılan bir başvurunun kabul edilmediği görülmektedir. Kişiler idare ile yaşadıkları sorunları ancak Avam Kamarası'ndaki bir üye aracılığıyla Parlamento Komiseri'ne iletebilirler. Bu düzenleme ile bir yandan parlamentonun nüfuzuna, asırlardır kullandığı yetkilere olan saygı vurgulanmak istenirken, diğer yandan komiserin yetki alanı dışında görülen şikayetlerin geri çevrileceği için Avam Kamarası üyeleri bir anlamda süzgeç vazifesi görmesi ve komisere gelen başvuruların sayısının bu şekilde sınırlandırılması amaçlanmıştır. Öte yandan Parlamento Komiseri, hem parlamentoya hem de hükümete karşı bağımsızdır. Ücreti örtülü ödenekten karşılanmakta, sayıları ve hizmet koşulları Hazine Bakanlığı tarafından onaylanmak kaydıyla kendisine yeteri kadar yardımcı görevli atayabilmektedir. Parlamento Komiseri görevini re'sen icra etme yetkisine sahip değildir. Avam Kamarası'ndan kendisine ulaşan şikayetler üzerinden çalışmaktadır. Ayrıca Parlamento Komiseri'nin denetim alanının çok geniş olduğu söylenemez; zira belediyeler, ordu, mahkemeler parlamento komiserinin denetim alanı dışındadır. Bunlara ek olarak hükümet politikası, diğer ülkelerle olan ilişkiler ve yasama ile ilgili şikayetlerle de parlamento komiseri ilgilenmez. Komiser, ilgili daireye eylemini durdurma, geciktirme veya hızlandırma, kararını değiştirme, para ödeme vb. talimat veremez. İncelediği konular hakkında rapor düzenlemek, yetkisinin sınırı gibi gözükmektedir. Parlamento komiseri, Lordlar ve Avam Kamaraları'na sunduğu raporlar dışında, üçer aylık dönemler halinde örnek olaylarla desteklenmiş raporlar ve yıl içindeki çalışmalarıyla ilgili "Yıllık Rapor"lar sunabilmektedir (Ünver, 2008:30-31). İngiltere'de uygulanan kamu denetçiliği

sistemi etkin işlemesine rağmen çeşitli eleştirilere maruz kalmaktadır. Bu eleştirilerde en dikkat çekeni kamu denetçisine bireysel başvurunun olmayışıdır. Ancak Avam Kamarası'ndan bir kişinin vasıtasıyla başvuru yapılmaktadır. Bu durum da kamu denetçiliğinin bağımsızlığı ilkesine uymamaktadır. Ayrıca haksızlığa uğrayan vatandaşların Avam Kamarası'ndan bir kişiye ulaşmasında sorunlar çıkabilmektedir. Örneğin evsiz ve maddi durumu kötü olan kişilerin bu haktan yaralanmasında sorunlar yaşanabilmektedir.

2.2.4. Avrupa Birliği Kamu Denetçisi

Avrupa kamu denetçisi fikri, 1970 ve 1980'li yıllarda gündeme gelmesine rağmen ancak Maastricht Antlaşması ile kurumsal anlamda birlik müktesebatına girmiştir. Avrupa kamu denetçisinin statüsü ile ilgili Avrupa Parlamentosu kararı, 9 Mart 1994 yılında kabul edilmiştir. İlk kamu denetçisi görevine 1995 yılında Jacob Söderman atanmış ve görev süresi 1999 yılında tekrar uzatılmıştır. 15 Ocak 2003 yılında, Avrupa Parlamentosu yeni kamu denetçisi olarak Yunanlı P. Nikiforos Diamandouras'ı atamıştır.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 195. maddesi ile düzenlenen kamu denetçisi, Avrupa Parlamentosu tarafından atanır. Görev süresi 5 yıl olup ikinci kez kamu denetçisi olarak atanılmak mümkündür. Kamu denetçisinin bağımsızlığı çeşitli hükümlerle güvence altına alınmıştır. Görevi, üye devlet vatandaşlarından veya üye devletlerde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerden gelecek, Adalet Divanı ile İlk Derece Mahkemesi hariç, diğer topluluk kurumlarının faaliyetlerine ilişkin kötü idare ve hukuka aykırılık iddialarını incelemektir (Tosbıyık, 2008:29).

Herhangi bir birey, memur veya üye devletlerin herhangi bir birimi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığı ile şikayette bulunabilmektedir. Avrupa kamu denetçisine başvurmak için Avrupa Birliği üyesi ülkenin vatandaşı olma şartı yoktur. Avrupa kamu denetçisinin ilgi alanına giren kuruluşlar şunlardır: Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa

Parlamentosu, Avrupa Sayıştayı, Adalet Divanı, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Polisi ve diğer Avrupa Birliği kurumlarıdır (Özden, 2010:114-115).

2008 yılında AB kamu denetçisi 3406 şikayeti kabul etmiştir. Bu sayı 2007 yılında 3211'di. Şikayetlerin % 60'ı elektronik iletişim yoluyla yapılmıştır. 2008 yılında incelenen toplam şikayet sayısı 3346 olup bu şikayetlerin % 24'ü kamu denetçisinin yetkisinde kabul edilirken diğer şikayetlerde uyuşmazlık yetkili organlara gönderilmiş veya şikayetçi soruna hızlı şekilde çözüm bulabilecek kuruma yönlendirilmiştir. 2008 yılında şikayet üzerine 293 sorunda yeni inceleme başlatılmıştır. Bu şikayetlerin % 26'sı işletme ve dernekler tarafından yapılırken, % 74'ü gerçek kişiler tarafından yapılmıştır. Ayrıca AB kamu denetçisi kendi inisiyatifi ile 3 inceleme başlatmıştır. 2008 yılında yapılan incelemelerin % 66'sına tekabül eden 195 inceleme Avrupa Birliği Komisyonu'nun işlemleriyle ilgilidir. AB kamu denetçisi kuruluşundan itibaren gösterdiği performans ile birliğin organ ve kurumları nezdinde kabul görmektedir. Kamu denetçisinin kendisine yapılan şikayetler konusunda geliştirdiği çözümlerin, ilgili kurumlar tarafından benimsenmesi gittikçe artan bir seyir izlemektedir. 2008 yılı itibariyle sonuçlandırılan şikayetlerden % 36'ya tekabül eden 129 şikayete ilişkin kamu denetçisinin dostça çözüm önerisi, ilgili kurumlar tarafından uygun görülmüştür (Şengül, 2010:8-9).

Avrupa Birliği kamu denetçisi, kurumun etkin işleyişi için hayati önem arz etmektedir. Kurum içinde ortaya çıkan çeşitli sorunların giderilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Kurumun görev tanımlamasında belirtilen üye devlet vatandaşlarından veya üye devletlerde ikamet eden tüm gerçek ve tüzel kişilerden gelecek şikayetlere açık olması, kurumun yapısının korunmasında önemlidir. Eğer böyle bir kurum olmasaydı, üye ülkelerin vatandaşları haksız bir durumla karşılaştıkları zaman çözüm mekanizmasının neresi olacağı konusunda sorunlar yaşayabileceklerdi. Kurumun yaşanan sorunların giderilmesinde oynadığı rol, oldukça önemlidir.

2.2.5. Arjantin

Arjantin Anayasası'nın 86. maddesine göre kamu denetçisi, parlamento tarafından atanır ve hiçbir kurum ve otoritenin kontrolü altında olmayan bir kurumdur. Kamu denetçisi, anayasada ve diğer kanunlarda güvence altına alınan insan hakları ve diğer hakların, yöneticilerin eylemleri nedeniyle vatandaşların zarar görmesini engellemek amacıyla kurulmuştur. Kamu denetçisi, Arjantin parlamentosunun her iki kanadının üçte ikisinin oyları ile atanır ve görevden alınabilir. Görev süresi 5 yıldır. Kamu denetçisinin doğuştan Arjantin vatandaşı ve en az 30 yaşında olması gerekmektedir. Kamu denetçisi görevi dışında başka işle uğraşmaz. Kamu denetçisinin dokunulmazlığı vardır. Görevi kötüye kullanırsa ya da ciddi bir suçtan hüküm giyerse görevden alınır (Özden, 2010:105).

Kamu denetçisinin görev alanına; özeksel ve yerel yönetimler, bütün özerk kurumlar, devlet şirketleri, kamu tüzel kişileri, payının çoğu kamuya ait olan şirketler, hukuksal doğası, ismi veya yasal statüsü itibariyle devletin kamu kurumları sayılan yönetsel birimler girmektedir. Yargı, yasama, Buenos Aires Kent Belediyesi ile savunma ve güvenlik örgütü, kamu denetçisinin yetki alanı dışında kalmaktadır. Başlatılan bir inceleme ve araştırma sonunda özet bir rapor hazırlanır ve ilgili idareye gönderilir. Şikayet konusu bu raporun içeriği hakkında 30 gün içinde yanıt verilir. Kamu denetçisinin yaptığı araştırma herhangi birisi ya da kurum tarafından engellenirse, engelleyenler hakkında cezai işlem uygulanır (Akıncı, 1999:352-353).

Arjantin kamu denetçisi gerek Arjantin'in Türkiye'ye sosyo-ekonomik ve kültürel yönden benzemesi gerekse yaptığı işlemler sonucu elde ettiği başarılı sonuçlar nedeniyle önemlidir. Arjantin de kamu denetçiliği kurumu kurulması için büyük uğraşlar verilmiştir. Arjantin'de Türkiye gibi çoğu dönem askeri rejimle yönetilmiş bir ülkedir. Askeri rejimin getirdiği baskı ve insan haklarını ihlal edici ortam nedeniyle Arjantinliler büyük sorunlar yaşamışlardır. Arjantin'de devlet

yapısı çoğunlukla adam kayırmacılığa ve rüşvete dayandığı için vatandaşlar büyük sorunlar yaşamışlardır. Bu ülkedeki denetim kurumları da merkezi otoriteye sıkı sıkıya bağlı olduğu için yaşanan sorunların araştırılmasında verimlilik sağlanamamıştır. Bu ülkede tarafsız ve bağımsız bir denetim kurumunun, yaşanan sorunların giderilmesinde önemli bir rol oynayacağı önceden tahmin edilmiştir. Arjantin'de kamu denetçiliği kurulduktan sonra yapılan incelemeler neticesinde faili meçhul birçok yasal olmayan eylem aydınlatılmıştır. Kamu denetçisinin etkili ve verimli denetimi sayesinde sorunların çözümü kolaylaşmıştır.

2.2.6. Bazı Ülkelerde Kamu Denetçiliğine Benzer Kurumlar

Tanzanya ve Zambia'da kamu denetçiliği kurumuna benzer bir kurum bulunmaktadır. Bir Afrika ülkesi olan Tanzanya'da devlet kamu denetçiliği kurumunun görevlerini yerine getirecek bir kurulu faaliyete geçirmiştir. Bu kurul, kamu görevlilerinin rüşvet, adam kayırma, eziyet, işkence gibi kötü davranışlara engel olmak için kurulmuştur. Tanzanya'da halk kamu görevlilerinin sergilediği hukuk ve insanlık dışı davranışlardan dolayı şikayet etmiş ve acele önlem alınması için çeşitli faaliyetlerde bulunulmasını istemişlerdir. Cumhurbaşkanının atadığı geçici araştırma kurulunun gösterdiği başarı üzerine, başkan bu kurulun görev süresini uzatmıştır. Sonraki süreçte 5 kişiden oluşan bu komisyon halkın şikâyetleri doğrultusunda denetimlerini sürdürmüştür (Demir, 2002:154). Zambia Anayasası'nda "Araştırma Komisyonu" adı verilen, kamu denetçisinin görevlerini yapan bir kuruma yer verilmiştir. Bu komisyonun başında devlet başkanın atadığı bir başmüfettiş ile ona yardımcı olan iki komiser bulunmaktadır. Bu komisyonun görevi yönetime iletilen şikayetleri kendisine tanınan geniş yetkiler çerçevesinde araştırmaktır (Demir, 2002:155).

Kamu denetçiliğine benzer bir kurum da Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde[3] (SSCB) Prokuratura adı altında kurulmuştur. Prokuratura, sosyalist ülkelerde idarenin eylem ve işlemlerinin yasalara uygunluğunu denetleyen bir

[3] Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği 1991 yılında dağılmıştır.

kurumdur. Bu kurum 1936 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde anayasal bir statü kazanmıştır. Baş Prokuratura, meclis tarafından 7 yıllık bir dönem için atanmakta idi. Bağlı cumhuriyetlerin Baş Prokuraturaları ise Sovyet baş prokuraturası tarafından 5 yıllığına seçilmekte idi. Prokuratura olacak kişi yüksek hukuk eğitimine sahip olmalıydı. Prokuratura; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ve bu kuruluşlarda çalışan memurların yaptığı işleri denetlemekte idi. Prokuratura bireyin başvurusu üzerine ya da bağlı bulunduğu birimin emirleriyle harekete geçebilirdi. Yurt içinde denetim amaçlı geziler yapabilirdi. Prokuratura yaptığı araştırmalar sonucunda elde ettiği bulgularda bir usulsüzlük saptarsa, adli ve idari soruşturma yapma yetkisine sahipti. Prokuratura, Komünist Partisi'nin etkisi ve denetiminde olduğu için kamu denetçiliği kurumundan özellikle bağımsızlık noktasında ayrılmaktadır (Mutta, 2005:89).

Prokuratura, bağımsız, kendi iç hiyerarşisine sahip, ihtisas ve coğrafi açıdan birbirinden farklı türlerde olabilmekte idi. Rusçadan "savcılık" olarak çevrilebilse de bu kurumu yalnızca bir savcılık kurumu olarak değerlendirmek isabetli olmaz. Ülke çapında yasalara uyulmasını sağlamak, yasaların ihlalini önlemek ve ihlal edilmesi durumunda gerekli tedbirleri almak gibi anayasadan kaynaklanan görevleri de bulunuyordu. Bu kurumun en üst örneği Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği Prokuraturası idi. Ayrıca, idari bölgelerde, illerde, özerk bölgelerde de prokuraturalar bulunmaktaydı. Görev bakımından da, genel görevli prokuraturalar yanında, askeri ve seyyar prokuraturalar da bulunmaktaydı. Her prokuraturanın başında bulunan "prokuror" iki veya üç yardımcıya sahipti. Genel denetim görev ve yetkisi içerisinde ayrıca bir eğitim kurumunu denetlemek; disiplin suçları varsa disiplin cezalarını belirlemek; gerçek anlamda suç işlendiğinde ise ilk soruşturmayı yürütmek ve sanığı mahkemeye sevk etmek; devlet mülkiyetindeki fabrikaların faaliyetlerini denetlemek; meslek kuruluşlarına müdahale etmek; hatta gerektiğinde tutuklama yetkisine sahip olmak gibi oldukça geniş bir tasarruf yetkisine sahipti. Faaliyeti yarı idari-yarı yargısal nitelikte olan bu kurum (Mehdiyev, 2003: 81-83), bugün halen Rus hukukunda yargı dışında idareyi denetleyen önemli bir kurumdur.

Hindistan Lokpal Kurumu, kamu denetçiliği kurumuna benzetilse de aslında bu kurum Hindistan'a özgü bir kurumdur. Lokpal, bakanların her türlü idari eylem ve işlemlerini denetlemektedir. Bakanların direktifi ile yapılan işlemler nedeniyle mağdur olan herkes Lokpal'a başvurabilir. Bu kurum res'en harekete geçerek soruşturma açabilir. Bir işlem üzerinde gerekli değerlendirme yapılabilmesi için ilgili işlem üzerinden 1 yıl geçmemesi gerekmektedir. Lokpal'in belli bir soruşturma usulü yoktur. Uygun gördüğü her usulü uygulayabilir. Lokpal'in faaliyetleri, yasama ve yargı organının denetimi dışında tutulmuştur (Mutta, 2005:89).

Dünyada, yönetim birimleri ve ajansları tarafından oluşturulan ve kendi örgütlenmelerine ilişkin konularda söz konusu olabilecek çatışma ve ihtilafları çözme amacını taşıyan "yarı-kamu denetçisi ya da kamu denetçisi benzeri örgütlenmeler" olarak adlandırılabilecek oluşumlar gittikçe yaygınlaşmaktadır. Klasik kamu denetçisinden farklı olarak bu ofisler, soruşturdukları ajanslardan tamamen özerk ve bağımsız değillerdir ve yargı görevine de katkı sağlamaktadırlar. Bu nedenle, hukuku uygulayan otoritelerin yönetim aracının bir parçası olan bu oluşumların kamu denetçisi olarak kabul edilip edilmeyeceği hususu büyük bir tartışma yaratmaya devam etmektedir. Yarı-kamu denetçisi ya da kamu denetçisi benzeri örgütlenmelere, İngiltere'de, İç Gelir ve Gümrükler (yargıç) gibi hükümet departmanlarında, Bağışlar Ajansı (Yargıç) ve Çocuk Destekleme Şubesi gibi idari şubelerde (Bağımsız Olay İncelemecisi) rastlamak mümkündür. Ayrıca, Şirket Evleri (şikayet yargıcı), Toprak Kaydı (Bağımsız Şikayet Takipçisi) ve Tutuklu Hizmeti (Tutuklu Kamu Denetçisi) ile İngiliz Su Yolları Hizmetlerinde de (Su Yolları Kamu Denetçisi) oluşturulan şikayet yargıcı ve bağımsız olay inceleyicisi gibi organlar (Kamu Denetçisi) bulunmaktadır (Ünal, 2008:129).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Tarihsel süreçte Parlamento kurumunun oluşturulmasıyla başlayan demokratik yönetim anlayışı, büyük ölçüde yönetenlerin her türlü eylem ve işlemlerinin halkın denetimine açık olması ilkesine dayanmaktadır. Halk adına denetim işlevi başlangıçta Parlamentoların en kapsamlı etkinliğini oluşturmuş ise de, zamanla Parlamentoların işlevlerinin genişlemesi ve her alanda olduğu gibi denetim alanında da uzmanlaşmış kurumlara gereksinim duyulması üzerine yüksek denetim kurumları hemen her ülkede devlet yapısının önemli ve vazgeçilmez unsurları arasında yerlerini almışlardır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra yaygın bir uygulama alanı bulan sosyal devlet anlayışı, kamu yönetiminin genişlemesine, kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki payının artmasına ve denetlenmesi gereken kamusal eylem ve işlemlerin hacminin tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar artmasına yol açmıştır (Köse, 2007:1). Fakat sosyal devlet kavramının gelişmesi ile ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda birçok faaliyetlerde bulunan devlet, 1970'li yıllarda yaşanan enflasyon ve stagflasyonun etkisi ile büyük krizler yaşamıştır. Bu krizler neticesinde yeni yönetim arayışlarına yönelen ülkeler 1980'li yıllarda ABD ve İngiltere'de ortaya çıkan noe-liberalizm akımı ile tanışmışlardır. Neo-liberalizm akımı, devlet faaliyetlerinin azaltılıp, serbest piyasa koşullarının tekrar işlerlik kazanmasını öngören bir düşünceye sahipti. Neo-liberal düşünce sistemi, devletin faaliyetlerinin azaltılmasını savunurken, vatandaşların devlet ile yaşadıkları sorunları karara bağlayacak tarafsız ve bağımsız denetim organlarının varlığına da işaret etmiştir. Bu gelişmelerden denetim sistemleri de nasibini almıştır. 1980'li yıllardan itibaren denetim anlayışında köklü değişim ve dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır. Bu değişim ve dönüşümün başında birey hak ve özgürlüklerinin korunması için yapılan reformlar ilk sırayı almıştır. Klasik denetim mekanizmaları, devlet merkezli olup, yönetilenler yönetenlere karşı adil bir

şekilde koruyamamakta idi. Bu gelişmeler çerçevesinde uygulandığı ülkelerde yönetilenleri, yönetenlere karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde koruyan kamu denetçiliği kurumu dikkatleri çekmiştir. Özellikle gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu kurumun oluşturulması ile ilgili birçok çalışma yapılmış ve kamu denetçiliği kurumu uygulandığı ülkelerde birçok başarılı işe imza atmıştır. Küreselleşmenin de etkisiyle dünyada yaşanan bu gelişmelerden Türkiye'de etkilenmiştir.

Türkiye'de var olan denetim mekanizmalarının etkinliği devamlı tartışma konusu olmuştur. Türkiye'nin kamu denetçiliği kurumuna ihtiyacı olup olmadığı her platformda tartışılmaktadır. Denetim sistemleri içerisinde yaşanan dönüşümlerde kamu denetçiliği kurumunun oldukça önemli bir yeri vardır. Çünkü kamu denetçiliği kurumunun en önemli özellikleri; bağımsız ve tarafsız bir kurum olmasının yanısıra istediği birçok belgeyi yaptığı istek doğrultusunda elde edebilmesidir. Türkiye'de yaşanan sorunlar gözönüne alındığında kamu denetçiliği kurumuna olan ihtiyaç şiddetle kendisini göstermektedir.

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle Türkiye'de kamu denetçiliği kurumuna benzer kurumlar üzerinde durulacaktır. Sonrasında Türkiye'deki kamu denetçisi kurumu ile ilgili çalışmalar ve Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun nasıl olması gerektiği tartışılacaktır. Son bölümde ise kamu denetçiliği kurumunun Türk denetim sistemine getireceği olası yenilikler vurgulanacaktır.

3.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA BENZER KURUMLAR

Türkiye'de kamu denetçiliğine benzer kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar; Ekonomik ve Sosyal Konsey, Ceza İnfaz Kurumları Ve Tutukevleri İzleme Kurulları ve TBMM Dilekçe Komisyonu'dur. Bu kurumların sayısı çoğaltılabilir. Örneğin İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları da kamu denetçiliğine benzer kurumlardandır. Burada sadece yukarıda sayılan Ekonomik ve Sosyal

Konsey, Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları ile TBMM Dilekçe Komisyonu, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları incelenecektir.

3.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu

Dilekçe hakkı, yöneten yönetilen ilişkileri ekseninde, en eski kamusal ve siyasal haklardan birisidir. Önceleri belirli gruplara tanınan bu hak, temsili demokrasinin ortaya çıkması ve bireyin önem kazanması ile genele yayılmıştır. Pozitif hukukta ilk olarak kabul edilmesi Magna Carta'ya dayandırılsa da anayasal bir hak olarak ilk defa 1791 tarihli Fransız Anayasası'nda görülmektedir. Diğer devletlerce 19. ve 20. yüzyılda hemen her anayasada vatandaşların parlamentoya müracaatı ve şikayeti bir hak olarak tanınmıştır. Dilekçe sözcüğünün batı dillerindeki karşılığı "petition" kelimesidir. Bu kelime çok farklı anlamlar ifade etmektedir. Petition sözcüğü "şikayet", "dilek" anlamına gelmektedir. Dilekçe hakkı tarihsel süreç içerisinde en geniş anlamda değerlendirildiğinde birçok özgürlüğe hayat kaynağı olan "düşünce ve ifade özgürlüğü", "basın özgürlüğü", "bilgi edinme hakkı" gibi kavramları bünyesinde barındırmaktadır. Son yıllarda yurttaşların dilekçe hakkı, daha çok yasama organına yaptıkları, büyük ölçüde olup daha çok dilek ve şikayetleri içermektedir (Sezer, 2010:5-6).

TBMM'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 TBMM başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikâyetleri inceler. Komisyonunun üye sayısı TBMM danışma kurulunun teklifi üzerine genel kurulca işaret oyuyla belirlenir. TBMM Dilekçe Komisyonu 1 başkan, 1 başkanvekili, 1 sözcü üye, 1 katip üye ve 9 üyeden oluşmaktadır (Kenan, 2007:139).

TBMM Dilekçe Komisyonu aracılığıyla yapılan çalışma, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne doğrudan ulaşan talep ve şikâyet konularının önce meclisin

kendi üyelerinden müteşekkil bir komisyonu marifetiyle incelenmesi, alınan kararların muhatap idareler tarafından uygulanmasının gözetilmesi ve gerekli görülen başvuruların meclis genel kurulunda görüşülerek bir karara bağlanması faaliyetini içerir. Dilekçe Komisyonunca yapılan denetim; soru, gensoru, meclis araştırması ve genel görüşme gibi siyasi denetim faaliyetinin bir türü olarak düşünülebilir. Meclis, yasa yapma organları aracılığıyla vazettiği ve bağlayıcı olan kuralların (kanunların) doğru uygulanmasını, bizzat kendisi gözetmekte, yaptığı denetimle koymuş olduğu kuralların arkasında durduğunu göstermektedir. Komisyonun çalışmalarının meclisin diğer denetim faaliyetlerini içerisinde barındıran bir yapıda olduğu söylenebilir. Meclis araştırmasında olduğu gibi dilekçeler vasıtasıyla ele alınan bir konu meclisin bir komisyonu marifetiyle araştırılmakta ve o konu hakkında meclisin bilgi edinmesi sağlanmakta; sorular sormak suretiyle idarenin yaptığı işlemler sorgulanmakta; komisyon gerekli görürse meclis genel kuruluna konuyu intikal ettirmekte ve konu genel görüşme açılması usulü ile genel kurulda görüşülüp, karara bağlanmaktadır. Komisyonun tarafsızlığı gözetilmiştir. TBMM içtüzüğünün 23'üncü maddesinde, Dilekçe Komisyonu üyelerinin bakanlar kurulunda, meclis başkanlık divanında ve diğer Meclis komisyonlarında görev alamayacaklarının belirtilmesi, komisyona tarafsız bir kurul niteliği katmaktadır (www.tbmm.gov.tr).

Dilekçe Komisyonunun; başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtibinden oluşan başkanlık divanı, komisyona gelen dilekçeleri inceleyerek;

- Belli bir konuyu ihtiva etmeyen,
- Yeni bir kanunu 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,
- Kanunun 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 onbeş 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 (İçtüzük, md:116).

Komisyon başkanlık divanının 116. maddenin 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 Meclisi'nin her üyesi komisyon genel kurulunun 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 Başkanlığı'na sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisinin alacağı karar kesindir. Bu madde hükümleri gereğince kesinleşen kararlar, dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir (İçtüzük, md:117,118,119).

Mazlum duruma düşen kişilerin Devletin en üst makamına başvurabilmelerinin, talep ve şikâyetlerin bu makamda incelenebiliyor olmasının ilgililer üzerinde oluşturacağı moral değeri komisyonun öncelikli işlevi olarak görmek gerekir. Komisyonun belki de en önemli işlevi, idarelerin işlemlerini denetlemesidir. Komisyonun kararlarının bağlayıcı olmadığı kabul edilse bile, bu kararlarla meclisin iradesinin ve manevi ağırlığının yansıtılması ve bu iradeye bağlı olarak kamuoyu ve basın denetiminin devreye girmesi, komisyonun kararlarının önemini ve etkinliğini artıran unsurlardır. Komisyonun, idarelerin

işlemlerini, hukukiliğin yanısıra yerindelik bakımından da denetleyebiliyor olması, yargı mercilerinin görev alanında olmayan bir işlevidir. Yine, meclis organları, komisyon marifetiyle hazırlanacak istatistikî veriler ile ülke ihtiyaçlarını ve halkın taleplerini tespit edebilme imkânını bulmaktadır. Bu şekilde Meclisin temel işlevi olan kural koyma faaliyeti için sağlıklı veriler elde edilebilmektedir. Dilekçe Komisyonunun diğer bir işlevi de Meclisin diğer siyasi denetim yollarını tetikleyebilmesidir. Örneğin; 1943 yılında Van'ın Özalp ilçesinde 33 vatandaşın öldürülmesi olayı, ölenlerin bir yakını tarafından Dilekçe Komisyonuna şikâyet olarak iletilmiş, dilekçe hakkında komisyonca verilen karara Eskişehir Mebusu İsmail Hakkı Çevik tarafından itiraz edilmesi üzerine, konu meclis genel kurulunun 15.8.1956 tarihli 91. birleşiminde görüşülmüş ve bu müzakereler sonunda Dâhiliye ve Milli Savunma eski Bakanları hakkında meclis tahkikatı açılmasına karar verilmiştir (www.tbmm.gov.tr).

Dilekçe Komisyonu çalışmaları bazı yönleriyle meclis araştırmasından üstündür. Meclis araştırması komisyonu kurulmak suretiyle incelenmek istenilen bazı konuların, Dilekçe Komisyonu aracılığıyla incelenmesi, parlamentonun daha hızlı araştırma yapabilmesi bakımından daha yerindedir. Çünkü Dilekçe Komisyonu devamlı çalışan ve altyapısı hazır bir ihtisas komisyonudur ve bir konunun komisyonun gündemine alınabilmesi için genel kurulda özel bir görüşme açmaya ve genel kuruldan karar çıkartmaya ihtiyaç bulunmamaktadır. Yine, içtüzüğün 119 ve 120'nci maddelerine göre komisyon, aldığı kararların idare makamları tarafından gözetilip gözetilmediğini denetlemekte ve araştırmaktadır. Bu durum meclis araştırmasında yapılamayan bir denetim olarak ortaya çıkmakta ve yapılan denetime de güç katmaktadır (www.tbmm.gov.tr.).

TBMM Dilekçe Komisyonu'nda 18. ve 24. yasama dönemleri arasında 07.02.2012 tarihi son gün olmak üzere 34830 tane dilekçe karara bağlanmıştır. Bu dilekçeler arasında insan hakları ihlallerinden kamu kuruşlarının vatandaşlara karşı yapmış olduğu hukuksuz davranışlara kadar bir çok şikayet ve istek bulunmaktadır. TBMM Dilekçe Komisyonu kendisine gelen dilekçeleri titizlikle inceleyerek sorunların çözümü için faaliyetlerde bulunmaktadır.

TBMM Dilekçe Komisyonu'na ilginç istek ve talepler de gelmektedir. Örneğin: İtaat etmeyen karısından şikayet eden, askerliğini yaparak baba evine döndüğü, anne ve babasının sağ ve servet sahibi olmalarına rağmen kendisini evlendirmemekte ve kanuni vazifelerini yapmamakta ısrar ettiklerini beyanla, bunların anne ve babalık vazifelerini hemen yapmaya icbar edilmesine dair şikayet eden, suç ve cinayetlerin azalması vb. olayların işlenmemesi bakımından her köy muhtarlığına birer adet Türk Ceza Kanunu gönderilmesini isteyen, bekar erkek ve kadınların sayıca çokluğundan bahisle hükümetin evlenmelere kolaylık sağlamasını talep edenler, 10 senelik maaşının birden verilmesi talebi, Kore ve Kıbrıs gazilerine bağlanan şeref aylığının istisnasız tüm memurlara bağlanmasını talep edenler, köylerde muhtar ve azaların ayrı aşiretlerden seçilmesini talep edenler, merhum babasının 1927 yılında yapmış olduğu Aydın-Akçay köprüsü ile ilgili alacağının kendisine ödenmesini talep eden dilekçelere rastlanmaktadır[4]. Bu tip dilekçe örneklerini çoğaltmak mümkündür.

TBMM Dilekçe Komisyonu aracılığı ile yapılan denetim, vatandaşların uğradığı haksızlıkların giderilmesinde oldukça önemlidir. Bu denetim yolunun vatandaşlar üzerinde psikolojik etkileri de mevcuttur. Yasama organının görüş ve taleplerini dikkate aldığını bilen vatandaşlar adil bir yönetim sisteminde olduklarını benimsemektedirler. Bu denetim yöntemi ile bazı önemli konular basın-yayın kuruşları aracılığı ile gündeme taşınarak kamuoyu oluşturulabilmektedir. Fakat bu denetim yolu bağımsızlık ve tarafsızlık noktasında kamu denetçiliğinden ayrılmaktadır. Çünkü komisyonu oluşturan üyeler bazı konuları kendi çıkarlarına ters düştüğü için gündeme getirmeyebilirler. Zira komisyonu oluşturan üyeler çeşitli siyasi partilere mensupturlar. Bu nedenle benimsedikleri ideolojik görüşlere ve eylemlere ters düşebilecek dilek ve istekleri dikkate almayabilirler. Bu açıdan komisyonun yaptığı denetimin etkinliği tartışmalıdır.

[4] http://www.habervitrini.com/haber/tbmm-dilekce-komisyonunda-gulumseten-dilekceler-ve-adresler-202604/

3.1.2. Ekonomik ve Sosyal Konsey

Türkiye'de kamu denetçiliğine benzerliği olan bir diğer kurum da "Ekonomik ve Sosyal Konsey" (ESK) dir. ESK, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlamak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için oluşturulmuş bir kurumdur (Çakmak, 2008:98). ESK toplumun farklı kesimlerini bir araya getirerek sosyal dialog ortamı oluşturabilmesi açısından önemli bir kurumdur. Sosyal diyalog kavramı, toplumsal uzlaşma ve barış fikrine dayanmaktadır. Sosyal diyalog, sosyal alanda çatışma yerine sosyal uzlaşmayı; kültürel alanda dogmatik düşünce ve bağnazlık yerine demokratik ve özgür davranış yöntemini; ekonomik alanda irrasyonellik yerine rasyonelliği genel ilkeler olarak benimsemektedir. Bununla birlikte bu kavram toplumun çeşitli kesimlerinin faaliyetlerinin uyumlaştırılması yoluyla toplumsal gerginlikleri ve çatışmaları azaltmanın yanısıra, ekonomik ve sosyal sorunlara toplum kesimleri arasında diyalog kurularak çözümler üretmeyi amaçlamaktadır (Görmüş, 2007:117).

1995'ten beri genelgelerle düzenlenen ESK, her defasında değişik bir yapıyla yeniden oluşturulduğu için üstlendiği önemli misyonu gerçekleştirebilecek yasal dayanaklardan yoksun bırakılmıştır. Sonunda 21 Nisan 2001'de 4641 sayılı "Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun"un yürürlüğe girmesi ile ESK yasal bir statüye kavuşmuştur. ESK'in yasa ile düzenlenerek muğlaklıktan kurtarılması kuşkusuz yerinde bir gelişmedir. Toplumsal sorunların çözümünün katılımcı demokrasi, diyalog ve uzlaşmadan geçtiği bilinmektedir. Ayrıca, birçok ülkede diyalog ve uzlaşma yapılarının oluşturulmasında anayasal ya da yasal düzenlemeler tercih edilmiştir. İşte bu sebeplerden dolayı Türkiye'de sosyal diyalogun kalıcı ve kurumsal bir yapıya kavuşturulması için ESK yasal bir çerçeveye oturtulmuştur (Görmüş, 2007:128).

4641 Sayılı ESK Kanunun 2. maddesinde ESK'nin yapısı şu şekilde ifade edilmektedir : *"ESK; Başbakanın başkanlığında, Başbakan yardımcıları, Devlet Planlama Teşkilâtından sorumlu Devlet Bakanı, Hazineden sorumlu Devlet Bakanı, Dış Ticaret Müsteşarlığından sorumlu Devlet Bakanı, Devlet Personel Başkanlığından sorumlu Devlet Bakanı, Maliye Bakanı, Tarım ve Köy işleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarı, Gümrük Müsteşarı, Devlet Personel Başkanı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunu temsil eden üçer temsilciden ve Başbakan tarafından belirlenecek diğer Hükümet temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile kamu görevlilerinden oluşur."*

İlgili yasanın 3. maddesinde Konsey'in 7 tane görev ve yetkisinin olduğu belirtilmiştir. Bu görev ve yetkiler şunlardır:

- Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak,

- Oluşturduğu görüş, öneri ve raporları hükümete, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, Cumhurbaşkanı'na ve kamuoyuna sunmak, görüş bildirilirken uzlaşılan ve uzlaşılamayan hususları ayrı ayrı belirtmek,

- Sürekli ve geçici nitelikte çalışma kurulları kurmak ve üyelerini belirlemek, bu kurulların raporlarını görüşmek,

- Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi üyelerini Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nin yapısı ve özelliklerini dikkate alarak belirlemek ve Komitenin çalışmalarını izlemek,

- Amaçları doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlemek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek,

- Ekonomik ve sosyal konularda yayınlar ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak,

- Hükümetin istemi üzerine, ekonomik ve sosyal nitelikli her türlü konuda, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen kanun tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması sırasında görüş bildirmektir.

İlgili yasanın 4, 5 ve 7. maddelerinde konsey başkanı, konsey toplantıları ve konseyde kimlerin olacağı belirtilmiştir. Bu maddelere göre; Konsey Başkanı, başbakandır. Başbakanın toplantılara katılamaması halinde görevlendireceği başbakan yardımcısı toplantılara başkanlık eder. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından bir, Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği tarafından bir, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu ile Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu tarafından bir kişi olmak üzere üç başkan yardımcısı belirlenir. Başkan yardımcıları bir yıl süreyle ve dönüşümlü olarak görev yaparlar. Konsey, üç ayda bir başkanın daveti ile olağan, başkanın daveti veya başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin üçte birinin yazılı istemleri üzerine olağanüstü toplanabilir. Toplantı yeter sayısı, başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temcilerin salt çoğunluğudur.

Konseyin kamu denetçisine benzeyen en büyük özelliği, arabuluculuk rolü üstlenmesi ve aldığı kararların bağlayıcı olmamasıdır. Konseyin görüş, öneri ve raporları hukuken bağlayıcı değildir. Bu yüzden bunların sunulacağı makamlar olarak hükümet ya da yasama organı, bunları aynen benimsemek zorunda değildir. Ancak bu makamlar, gerek kamuoyunun gerekse sosyal tarafların baskısı altında, konsey kararlarını gözönünde bulundurmak zorunda kalacaklardır (Özden, 2010:140).

Konseyin kamu denetçiliğinden ayrılan özelliklerine de değinmekte fayda vardır. Öncelikle kamu denetçiliği kurumunun en büyük özelliği bağımsız oluşudur. ESK bu noktada kamu denetçiliği kurumundan ayrılmaktadır. Her ne kadar ESK toplumun farlı kesimlerinden temsilcileri bir araya getirerek bir uzlaşı ortamı sağlamaya çalışsa da, yürütme organının başı ve birçok bakanı içerisinde bulundurması nedeniyle bağımsızlıktan ödün vermektedir. Dünyadaki örneklerine bakıldığında ESK'in Türkiye'deki uygulamasında büyük farklılıklar görülmektedir. Fransa ve Almanya gibi ülkelerde ESK' de toplumun birçok kesiminden sivil toplum kuruluşu, kamu ve özel sektör fark etmeden temsil edilmektedir. Türkiye'de ise bu çeşitlilik sağlanamamıştır. Örneğin kamu kesimini temsil eden sendikalar ESK'de temsil edilmemektedir. Bu durum da ESK'in istenilen amaçlar çerçevesinde hareket etmesini kısıtlamaktadır. Ayrıca konseyin toplanması noktasında sorunlarda mevcuttur. Konseyin toplanması için standart bir tarih yoktur. Türkiye'de genellikle çeşitli sorunların yaşandığı dönemlerde ESK'in toplanması gündeme gelmektedir. Bu durumda ESK'in bir kurtarıcı kurum olarak görülmesine neden olmaktadır. ESK' in bir denetim kurumu olarak değerlendirilmesi tartışmalıdır. Çünkü konseyin temel amacı sosyal diyalogu geliştirmektir. Bu diyalog çerçevesinde yönetenlere, yönetilenlerin taleplerini karşılıklı iletişim çerçevesinde kabul ettirmeye çalışmaktadır. Konseyin gerek bağımsız olmayışı, gerekse toplumun sadece belirli kısımlarını temsil eden örgütleri içerisinde barındırması nedeniyle etkili bir denetim mekanizması oluşturulmamıştır.

3.1.3. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti

Türkiye'de kamu denetçiliği ile en çok benzerlik kurulan kurumlardan biri de "Tüketici Sorunları Hakem Heyeti"dir. Tüketicinin Korunması Hakkındaki 4077 sayılı kanun 23.02.1995 tarihinde kabul edilmiş ve 09.09.1995 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun 22. Maddesi, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti'nin kuruluş ve görevleri ile ilgilidir. Buna göre; "Sanayi ve Ticaret Bakanlığı il ve ilçe merkezlerinde, tüketiciler ile satıcılar arasında çıkan uyuşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla belediyelerle eşgüdümlü olarak en az bir "tüketici sorunları hakem heyeti" oluşturmakla görevlidir." Başkanlığı Sanayi ve Ticaret İl Müdürü veya görevlendireceği bir memur tarafından yürütülen tüketici sorunları hakem heyeti; belediye başkanının konunun uzmanı belediye personeli arasından görevlendireceği bir üye, baronun mensupları arasından görevlendireceği bir üye, ticaret ve sanayi odası ile esnaf ve sanatkar odalarının görevlendireceği bir üye ve tüketici örgütlerinin seçecekleri bir üye olmak üzere başkan dahil beş üyeden oluşur (Çakmak, 2008:94). Ticaret ve Sanayi Odası ya da ayrı ayrı kurulduğu yerlerde Ticaret Odası ile Esnaf ve Sanatkar Odalarının görevlendireceği üye, uyuşmazlığın satıcı tarafını oluşturan kişinin tacir veya esnaf ve sanatkar olup olmamasına göre ilgili odaca görevlendirilir (4077 Sayılı Kanunu, md:22).

Bakanlık taşra teşkilatının bulunmadığı il ve ilçelerde tüketici sorunları hakem heyetinin başkanlığı, en büyük mülki amir ya da görevlendireceği bir memur tarafından yürütülür. Tüketici örgütü olmayan yerlerde tüketiciler, tüketim kooperatifleri tarafından temsil edilir. Tüketici sorunları hakem heyetinin oluşumunun sağlanamadığı yerlerde noksan üyelikler, belediye meclislerince resen doldurulur. Tüketici sorunları hakem heyetlerinde heyetin çalışmalarına ve kararlarına esas olacak dosyaları hazırlamak ve uyuşmazlığa ilişkin raporu sunmak üzere en az bir raportör görevlendirilir (4077 Sayılı Kanunu, md:22).

Değeri 500 liranın altında bulunan uyuşmazlıklarda tüketici sorunları hakem heyetlerine başvuru zorunludur. Bu uyuşmazlıklarda heyetin vereceği

kararlar tarafları bağlar. Bu kararlar İcra ve İflas Kanunu'nun, ilamların yerine getirilmesi hakkındaki hükümlerine göre yerine getirilir. Taraflar bu kararlara karşı on beş gün içinde tüketici mahkemesine itiraz edebilirler. İtiraz, tüketici sorunları hakem heyeti kararının icrasını durdurmaz. Ancak, talep edilmesi şartıyla hakim, tüketici sorunları hakem heyeti kararının icrasını tedbir yoluyla durdurabilir. Tüketici sorunları hakem heyeti kararlarına karşı yapılan itiraz üzerine tüketici mahkemesinin vereceği karar kesindir. Değeri 500 lira ve üstündeki uyuşmazlıklarda tüketici sorunları hakem heyetlerinin verecekleri kararlar, tüketici mahkemelerinde delil olarak ileri sürülebilir. Kararların bağlayıcı veya delil olacağına ilişkin parasal sınırlar her yılın ekim ayı sonunda Devlet İstatistik Enstitüsünün Toptan Eşya Fiyatları Endeksinde meydana gelen yıllık ortalama fiyat artışı oranında artar. Bu durum, bakanlıkça her yıl aralık ayı içinde Resmi Gazetede ilan edilir (4077 Sayılı Kanun, md:22).

Tüketici Sorunları Hakem Heyeti yaptığı işlemler neticesinde vatandaşların haklarını koruyacak çeşitli kararlara imza atmışlardır. Tüketici Sorunları Hakem Heyeti, Türkiye'nin farklı illerinde banka hesap işlem ücretlerinin geri verilmesi, cep telefonu firmalarının sınırsız hat ile ilgili yaşadıkları sorunları, kredi kartı mağdurlarının sorunlarını, konut kredisi alımı esnasında kişilerden talep edilen dosya masraflarının iadesi vb. birçok konuda tüketicileri koruyucu yönde kararlar vermiştir.

Dünyanın birçok ülkesinde tüketici sorunları ile ilgili kamu denetçisi bulunmaktadır. Bu kurumların işlevleri, tüketici sorunları hakem heyetinin işlevlerine benzemektedir. Fakat kamu denetçiliği kurumu "bağımsızlık ilkesi" noktasında tüketici sorunları hakem heyetinden ayrılmaktadır. Kurumun başında sanayi ve ticaret bakanlığı temsilcisi bulunmaktadır. Bu bakanlığın teşkilatı olmayan yerde de o yerin en büyük idari amire bu kuruma başkanlık etmektedir. Bu nedenle kurumun bağımsızlığı tartışmalıdır. Kamu denetçiliği kurumun etkili olmasında kurumun bağımsız ve tarafsızlığı hayati önem arz etmektedir. Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun kurulduğunda kesinlikle tüketici sorunları hakem heyeti ve bu kuruma benzer birimlerle ilişki içinde olmalıdır. Bu

kurumların görev ve yetkileri belli oranda kamu denetçiliği kurumu ile kesiştiği için kamu denetçiliği kurumun Türkiye'de kurulması ile bu iki kurum arasında bir eşgüdüm söz konusu olabilir.

3.1.4. Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları

Bir ülkede, en üst seviyede cezaevlerinden sorumlu kişiler için, düzenli aralıklarla cezaevi sistemini kontrol edecek, gerektiğinde cezaevi idaresini, üst yönetimi, genel müdürü veya bakanı uyaracak, sürekli görev yapan bağımsız bir gözetim mekanizmasına (izleme kurullarına) ihtiyaç vardır. Cezaevini denetlemede önemli bir yere sahip olan bu denetleme türünde, denetlemenin cezaevi sisteminden büsbütün bağımsız bir kuruluş tarafından yapılması çok önemlidir. Bu bağımsız kurulların uyarıları, yöneticiler tarafından dikkate alındığında, pek çok sorun daha doğmadan veya çok fazla büyümeden çözülebilecektir. Türkiye'nin de taraf olduğu, "Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi" uyarınca ceza infaz kurumlarında denetim yapma ve bu denetimler sonucunda rapor hazırlayarak ilgili hükümetlere sunma yetkisine sahip olan Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'nin, 2000'li yılların başlarında Türkiye hakkında hazırladığı raporlarda, ceza infaz kurumlarının resmi otoritenin dışında, sivil izleme kurulları tarafından izlenmesi gerektiği ısrarla vurgulanmıştır (Kurt, 2006:102). Türkiye'de yapılan çalışmalar sonucunda, 14.06.2001 tarihli ve 4681 sayılı "Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu" 07.08.2001 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu kanunun çıkarılmasındaki amaç, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin yönetim, işleyiş ve uygulamalarını yerinde görmek, incelemek, bilgi almak ve elde edilen tespitleri, rapor haline getirerek yetkili ve ilgili mercilere sunmaktır. Bu kurum vasıtasıyla ceza infaz kurumlarının ve tutukevlerinin yönetiminin doğrudan izlenmesi, sorunların çözümünde toplumun katkısının sağlanması ve bu kurumların şeffaf bir yönetime kavuşturulması sağlanacaktır (Özmen, 2007:97).

4681 sayılı kanunun ikinci maddesine göre, izleme kurulu, başkanla birlikte beş asıl ve üç yedek üyeden oluşur. Asıl üyelerden en az birinin kadınlardan seçilmesi zorunludur. Üyeler dört yıl için seçilir ve süresi dolan üyeler yeniden seçilebilir.

4681 sayılı kanunun 3. ve 4. maddesine göre, izleme kurullarına başkan ve üye seçilebilmek için 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen genel şartlara ek olarak aşağıdaki nitelikler aranır:

- Otuzbeş yaşını doldurmuş olmak.
- Tıp, eczacılık, hukuk, kamu yönetimi, sosyoloji, psikoloji, sosyal hizmetler, eğitim bilimleri ve benzeri alanlarda en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak ve mesleği ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış bulunmak,
- Kişisel nitelikleri ile çevresinde dürüst, güvenilir ve ahlaklı olarak tanınmış olmak,
- Herhangi bir siyasî partinin merkez, il veya ilçe teşkilâtlarında görevli bulunmamak,

4681 sayılı kanunun 6. maddesine göre izleme kurulunun görevleri şunlardır:

- Ceza infaz kurumları ve tutukevlerindeki infaz ve ıslah uygulamalarına ilişkin işlem ve faaliyetleri yerinde görmek, incelemek, yönetici ve görevlilerden bilgi almak, hükümlü ve tutukluları dinlemek,
- Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde infaz ve ıslah, hükümlü ve tutukluların sağlık ve yaşam koşulları, iç güvenlik, sevk ve nakil işlemleri ile ilgili olarak gördükleri aksaklık ve eksiklikleri yetkili mercilere bildirmek,
- Ceza infaz kurumları ve tutukevleri ile ilgili tespitlerini ve aldıkları bilgileri değerlendirerek en az dört ayda bir rapor düzenlemek. Raporun

bir örneğini Adalet Bakanlığı'na, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı'na, izleme kurulunun bulunduğu yargı çevresindeki Cumhuriyet başsavcılığına ve görev alanına giren bir şikâyet konusu bulunduğu takdirde infaz hâkimliğine göndermek,

– Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

İzleme kurulu üyeleri, görevleri sırasında edindikleri bilgileri ve düzenlenen raporları yetkili mercilerin izni olmaksızın açıklayamazlar. Adalet Bakanlığı, cezaevi güvenliğine ilişkin hususlar müstesna olmak üzere, her yıl bir önceki yıla ait izleme kurullarınca düzenlenen raporların sayısını, konularını, yerine getirilen ve getirilmeyen önerileri ve gerekçelerini bir rapor ile kamuoyuna açıklar.

4681 sayılı kanunun 6. maddesine göre, her izleme kurulu, kendisini seçen adlî yargı adalet komisyonu başkanının çağrısı üzerine ve onun başkanlığında yapacağı ilk toplantısında üyeleri arasından iki yıl için bir başkan, bir başkan yardımcısı ve bir raportör seçer. Süresi dolanlar, bu görevlere yeniden seçilebilirler. İzleme kurulları, en az üç ayda bir olağan olarak toplanır. Başkan, izleme kurulunu gerektiğinde re'sen veya üye tamsayısının salt çoğunluğunun görüşülecek konuyu da belirten yazılı istemi üzerine olağanüstü toplantıya çağırır. İzleme kurulu, asıl üyelerin salt çoğunluğu ile toplanır. Salt çoğunluğun sağlanamaması hâlinde kıdem sırasına göre yedek üyeler toplantıya katılır. Raporlar, katılan üyelerin salt çoğunluğu ile kabul edilir. Çalışmalar yürütülürken ceza infaz kurumu veya tutukevinin güvenliğini etkileyebilecek konularda kurum idaresine bilgi verilir. İzleme kurulu, ilgili olduğu ceza infaz kurumu veya tutukevini en az iki ayda bir olmak üzere, gerekli gördüğü her zaman ziyaret edebilir.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları, kamu denetçiliği kurumunun bir çeşidi olan cezaevleri kamu denetçisine benzemektedir. Cezaevleri kamu denetçisi de uygulandığı ülkelerde cezaevlerinde yaşanan sorunları gidermek amacıyla çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır. Seriye Sezen, 2002 yılında İskoçya ve İngiltere cezaevleri üzerine yaptığı çalışmada İngiltere ve İskoçya'daki

cezaevlerinde kamu denetçisinin oynadığı önemli görevleri belirtmiştir. Örneğin İskoçya'daki ceza evlerine, cezaevleri kamu denetçisinin isteği üzerine, 2000 yılında televizyon verilmiştir. Televizyonun verilmesinden sonra cezaevinde çıkan olaylar ve intihar girişimlerinde gözle görülür bir azalma görülmüştür. Yine İskoçya'da yıllık ortalama 400 adet başvuru ceza evleri şikayet komiserine gelmektedir.

Türkiye'deki cezaevleri izleme ve denetleme kurumu oldukça önemli bir kurumdur. Çünkü bu kurum cezaevlerinde yapılan kötü muamelelerin engellenmesi için hayati önem arz etmektedir. Her insanın hakkı olduğu gibi mahkumların da çeşitli hakları vardır. Bu hakların çeşitli metodlarla (işkence, dayak vb.) ihlal edilmesi yasaktır. Özellikle 1980 askeri darbesinden sonra Türkiye'nin birçok cezaevinde binlerce kişi işkence ve kötü muameleden ölmüştür. Yakın zamanda yine cezaevlerine sağlam girip işkence nedeniyle sorunlu çıkan birçok kişi olmuştur. Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurullarının kurulmasındaki ana etmenlerden birisi de Türkiye'de cezaevlerinde kötü muamele gören kişilerin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne açtıkları davalardır. Türkiye'de ceza evlerinde kötü muameleyle ölen kişilerden birisi de Engin ÇEBER'dir. Engin ÇEBER, basına da yansıyan görüntülerde sapasağlam girdiği sorgu odasından, kişilerin kollarında sağlığı bozulmuş vaziyette çıkmış ve kaldırıldığı hastanede ölmüştür. Bu olay sonrasında ÇEBER'in ailesine 36.000 TL tazminat verileceği belirtilmiştir. ÇEBER'in avukatı Taylan TANAY, konuyu Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne götüreceklerini açıklamıştır.

Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları, kamu denetçiliğinin bir kolu olan cezaevi kamu denetçisine benzemektedir. Fakat bu kurul, her ne kadar bağımsız bir görünüme sahip olsa da kamu denetçisi kadar etkili bir bağımsızlığı söz konusu değildir. Kurulun adli yargı adalet komisyonunca kurulması, kurumun bağımsızlığına gölge düşürmektedir. Ayrıca kurulun kurulmasından itibaren etkili kararlara imza attığı da görülmemektedir. Kurul sadece yaptığı araştırmalar sonucunda elde ettiği bilgileri raporlar halinde ilgili birimlere sunmaktadır. Fakat kurul yaptığı incelemeler sonucu hazırladığı raporları, konunun özelliğine göre Adalet Bakanlılığının veya ilgili Cumhuriyet

Başsavcılılığı'nın izni olmaksızın açıklayamamaktadır. İşte bu noktada kurum, kamu denetçiliğinden ayrılmaktadır. Çünkü kamu denetçileri elde ettikleri bilgileri halk ile paylaşıp, kamuoyu yaratmaya çalışmaktadırlar. Bu konuda kamu denetçilerinin hiçbir yerden izin almaları gerekmemektedir.

3.1.5. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları

Türkiye'de İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, insan haklarını koruma mekanizması içinde kendine özgü yapısı, niteliği ve gelişim süreciyle özel bir konuma sahiptir. Türkiye'nin özellikle 1980 sonrası yaşadığı hızlı ve karmaşık sosyo-ekonomik dönüşüm, insan haklarını daha önce hiç olmadığı kadar önemli bir "siyasal gündem" haline getirirken, bir yandan da temel hak ve özgürlüklere klasik devlet yapısı dışında da güvenceler aranmasına yol açmıştır. Türkiye'de insan hakları alanında ileri sürülen taleplerin "öncelikli muhatabı" olan devlet, Soğuk Savaş sonrası oluşan yeni dünya düzeninde güçlenen demokratikleşme arayışları ve AB'ne giriş sürecinin oluşturduğu baskı nedeniyle insan hakları merkezli bir reform politikasını benimsemek zorunda kalmıştır. AB sürecinin temel belgesi olan Kopenhag kriterlerinin de ortaya koyduğu gibi çağın temel "kalite standardı", insan haklarına saygı ve bunu garanti edecek istikrarlı kurumların varlığıdır. Bu yönüyle bakıldığında temel hakların korunması ve geliştirilmesi, bireysel bazda sürdürülen bir mücadele olması yanında, Türkiye'nin insan hakları tartışmaları içinde hak ettiği yeri almasına dönük toplumsal bir misyonu da ifade etmektedir. Devlet, bu misyonu ancak milletiyle birlikte gerçekleştirebileceğinin farkında olduğu için, halkın sorunlarını ve beklentilerini süratli ve etkin biçimde devlet çarkına ulaştıracak bir yol, tabiri caizse bir "katalizör" arayışı içine girmiştir. Bir anlamda devlet, ülke çapında yayılmış, esnek çalışabilen ve uzmanlık bilgisinden de yararlanılan yeni birimler aracılığıyla, milletin bazen yargı, parlamento, basın gibi demokrasinin ana unsurlarına duyuramadığı sesini en düşük frekanslarda bile duyabilmeyi ve doğru algılayabilmeyi hedeflemiştir. Bu hedefler çerçevesinde, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, 02.11.2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma

Esasları Hakkında Yönetmelik" ile 81 il ve 850 ilçede tesis edilmiştir (Başbakanlık İnsan Hakları Yay., 2006:124-125).

Kurulların misyonu " bireylerin hak ve özgürlüklerinden yararlanmalarının önündeki engellerin kaldırılması suretiyle insan hakları standartlarını yükseltmek" şeklinde ifade edilebilir. Bu misyonun gerçekleştirilmesi için insan hakları kavramının analiz edilmesi ve insan hakları değerlerinin toplum tarafından doğru anlaşılıp özümsenmesi gerekmektedir. Bu noktada, misyonun gerçekleşmesi salt devletten gelecek çabalar ile mümkün olmadığı, aynı zamanda sivil toplumun katkısının da gerektiği açıktır. Kurulların, Paris İlkeleri'ne tümüyle uyumlu hale getirilmeleri durumunda, "insan hakları" kavramının özümsenmesinde rol oynayarak, bir tür bilinçlendirme görevini de yerine getirmeleri söz konusu olabilir. Dolayısıyla, kurulların mevcut haliyle bir "referans kurumu" oldukları söylenemez. Ancak, bireylerin, insan hakları ihlallerine karşı bu kurulların varlıklarını bir güvence olarak hissetmeye başlamaları halinde, kurullar misyonlarını yerine getirmiş olacaklardır. Şüphesiz, kurullardan beklenen fonksiyon, insan hakları sorunsalını yargısal bir çözüme bağlamak olmayıp, toplumsal ve siyasal platformda koruma sağlamak ve geliştirmektir (Çelikyay, 2010:482-483).

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinde İl İnsan Hakları Kurulunun kimlerden oluşacağı şu şekilde belirtilmektedir: Vali veya valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında;

- Büyükşehir statüsü bulunan illerde büyükşehir belediye başkanı veya başkan yardımcısı, diğer illerde il belediye başkanı veya başkan yardımcısı,

- İl Genel Meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği bir temsilci,

- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasi partilerin il başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci,

- Üniversite rektörleri veya bu konuda görevlendirecekleri bir öğretim üyesi ya da elemanı,

- Valilik tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bir avukat veya hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisi,

- Baro temsilcisi,

- Tabip odasından bir temsilci,

- Ticaret veya sanayi odasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci,

- Valilik tarafından belirlenecek diğer meslek odaları veya sendikalardan bir temsilci,

- Mahalli televizyon, gazete, radyo gibi kuruluşlardan başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci,

- Muhtarlar Derneği başkanı, yoksa mahalle muhtarlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci,

- Okul-aile birliklerinden başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci,

- Sivil Toplum Kuruluşlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek en az üç temsilciden, oluşmaktadır. Kurul başkanı gerekli gördüğü durumlarda ilgili kamu veya özel kuruluş temsilcilerini veya kişileri de toplantıya çağırabilir.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6. Maddesinde İlçe İnsan Hakları Kurulunun kimlerden oluşacağı şu şekilde belirtilmektedir: Kaymakamın başkanlığında;

- İlçe belediye başkanı veya başkan yardımcısı,
- İl Genel Meclisinin ilçeden seçilen üyeleri arasından seçeceği bir temsilci,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasi partilerin ilçe başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci,
- Fakülte veya yüksekokulun bu konuda görevlendirecekleri bir öğretim üyesi veya elemanı,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bir avukat veya hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisi,
- İlçede görev yapan avukatlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci,
- İlçede görev yapan doktorlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci,
- Kaymakamlık tarafından belirlenecek meslek odalarından veya sendikalardan bir temsilci,
- Mahalli televizyon, gazete, radyo gibi kuruluşlardan başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci,

- Muhtarlar Derneği başkanı, yoksa mahalle muhtarlarından başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci,

- Okul-aile birliklerinden başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek bir temsilci,

- Sivil Toplum Kuruluşlarından başvuranlar arasından kaymakamlık tarafından belirlenecek en az iki temsilciden, oluşur. Kurul Başkanı gerekli gördüğü durumlarda ilgili kamu veya özel kuruluş temsilcilerini veya kişileri de toplantıya çağırabilir.

İllerde ve ilçelerde kurulların oluşturulmasında bazı noktalar dikkat çekmektedir. Kurulları düzenleyen yönetmelikte toplumun bütün kesimlerinden bireylerin kurallarda görev alması sağlanmaya çalışılmıştır. Buradaki amaç toplumun bütün kesimlerinin insan haklarının korunmasında aktif birer rol almalarının istenmesidir. Toplumun bütün kesimlerini içine alabilecek kurulların oluşturulması insan hakları ihlallerinin önüne geçilmesinde önemli bir etken olabilir.

Yönetmeliğin 7. maddesinde, illerde valilik yazı işleri müdürlüğünde, ilçelerde kaymakamlık yazı işleri müdürlüğünde herkesin kolayca ulaşabileceği bir danışma ve başvuru masası oluşturulacağı belirtilmiştir. Masaya gelen başvurularla ilgilenmek üzere illerde vali, ilçelerde kaymakam tarafından sürekli bir memur görevlendirilip, masa görevlisinin hukuk formasyonuna sahip olması veya halkla ilişkiler konusunda uzman olması gözönünde bulundurulacağı belirtilmiştir. En az üç üyeden oluşmak üzere, il ve ilçe kurulları bünyesinde; halkla ilişkiler ve iletişim faaliyetleri, insan hakları eğitimi ve insan hakları bilincini geliştirme, İnsan hakları ihlallerini araştırma, inceleme ve değerlendirme konularında birer komisyon oluşturulup, gerekli görülen hallerde diğer konularda da komisyonlar oluşturulabileceği belirtilmiştir.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9. maddesine göre kurulların görevleri şu şekilde belirtilmiştir:

- İllerde Bakanlık, Başkanlık, Valilik, İl Masası, İl Kurulu üyeleri ve İlçe Kurulları tarafından İl Kurulunun gündemine getirilen; ilçelerde de Bakanlık, Başkanlık, Valilik, İl Kurulu, Kaymakamlık, İlçe Masası ve İlçe Kurulu üyeleri tarafından İlçe Kurulu gündemine getirilen konuları değerlendirmek,

- İnsan hakları ihlal iddialarını incelemek ve araştırmak,

- İnsan haklarının korunması ve insan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engeller ile hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari sebepleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin valilik veya kaymakamlık makamına önerilerde bulunmak,

- Her türlü ayrımcılığın önlenmesi için gerekli çalışmaları yapmak,

- İdarenin uygulamalarında vatandaşlara hoşgörü ve nezaketle yaklaşılmasını sağlamak amacıyla gerekli çalışmaları yapmak,

- Ayda bir tüm çalışmaları özet olarak, ilçelerde İl Kuruluna, illerde başkanlığa bildirmek ile görevlidir.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesine göre kurulların, halkla ilişkiler ve iletişim için yapması gerekenler ise şu şekilde belirtilmiştir:

- İl ve İlçe Masaları kurmak,

- İnsan haklarına ilişkin ihbar, dilek, talep ve şikayeti olan kişilerin, insan hakları kurullarına başvurularını kolaylaştırmak için, bütün kamu kurum ve kuruluşları ile şehrin önemli noktalarına "İnsan Hakları Başvuru Kutuları" koymak ve bu kutuların valilik ve kaymakamlık tarafından görevlendirilen personel marifetiyle mümkün olan en kısa sürede açılmasını ve içindekilerin bir tutanakla masa başkanlığına teslim edilmesini sağlamak,

- Telefon ve elektronik postayla ihbar imkanını sağlayacak tedbirleri almak, bu amaçla herkesin danışma ve başvuru masalarına ulaşılabileceği telefon ve elektronik mektup adreslerini yazılı ve görsel basın aracılığıyla halka duyurmak,

- Kurulların çalışmalarıyla ilgili olarak halkı bilgilendirmek, bu amaçla yazılı ve görsel basın kuruluşlarıyla işbirliği yapmak ve internet imkanından yararlanmak,

- Kurulların görev ve çalışmalarında sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğini geliştirmek,

- Sivil toplum kuruluşlarının insan hakları konularında çalışmalar yapmalarını teşvik etmek ve desteklemek.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin 11. Maddesine göre kurulların, eğitim ile ilgili faaliyetleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yer alan insan hakları konularında her türlü çalışmayı yaparak, kurul

üyeleri, uygulayıcılar ve vatandaşların bilinçlendirilmesini sağlamak amacıyla etkinlikler düzenlemek,

– Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi metni ve insan hakları konusunda taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeleri kurul üyelerine, kamu kurum ve kuruluşlarına ve vatandaşlara dağıtmak,

– İnsan hakları ile ilgili kitap, broşür ve mevzuat metinlerini temin ederek kurul üyelerine, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ve vatandaşlara dağıtmak,

– İnsan hakları konusunda, levha, afiş, broşür ve panolar hazırlanarak veya temin edilerek halkın görebileceği yerlere asmak,

– İnsan hakları bilincinin yaygınlaştırılması amacıyla, köy ve mahalle muhtarlıklarıyla diyalogu geliştirmek,

– İnsan hakları konusunda panel, konferans, seminer, konser, tiyatro, slayt ve film gösterisi gibi etkinlikler düzenlemek,

– Yerel radyo ve televizyon kanallarında uzmanların katılımıyla insan hakları konusunda programlar düzenleyerek aydınlatıcı bilgiler verilmesini sağlamak,

– İlk ve orta dereceli okullarda insan hakları öğrenci kolu kurulmasını ve insan haklarına saygı bilincini yerleştirmek için etkinlikler düzenlenmesini teşvik etmek,

– Fakültelerin ve yüksekokulların insan hakları alanındaki faaliyetlerini desteklemek,

- Çevre bilincini yaygınlaştırmak amacıyla bilgilendirme ve bilinçlendirme çalışmaları yapmak,

- Kütüphanelere insan hakları konulu kitap, dergi ve broşür gibi kaynakları temin ederek halkın kullanımına sunulmasını sağlamak.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin 12. Maddesine göre kurulların, araştırma ve izleme ile ilgili faaliyetleri şu şekilde sıralanmıştır:

- İnsan haklarıyla ilgili konularda üniversiteler, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve diğer kurumlarla işbirliği yaparak araştırma yapılması, yaptırılması ve rapor hazırlanmasını sağlamak,

- Kadın, çocuk, hasta ve özürlü hakları ile ilgili araştırmalar yapılması ve çözümler üretilmesini teşvik etmek,

- İnsan hakları ihlaline neden olan çevre ve trafik sorunları ile ilgili araştırmalar yapılması ve çözümler üretilmesini teşvik etmek,

- İlköğretim çağına geldiği halde çeşitli sebeplerle okula gidemeyen çocuklarla ilgili araştırmalar yapılmasını sağlamak,

- Sokak çocuklarının sorunlarının çözümüne, çocuk işçiliğinin ve çocuk dilenciliğinin önlenmesine yönelik çalışmalar yapılmasını sağlamak,

- İnsan hakları uygulamalarını yerinde görmek amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlara ziyaretler gerçekleştirmek,

- İnsan hakları uygulamalarının teşvik edilmesi amacıyla örnek kurum ve kuruluşlar ile kamu görevlilerinin tespit edilerek ödüllendirilmesini sağlamak,

- Karakol ve nezarethane denetleme formlarını inceleyerek varsa aksaklıkların giderilmesi hususunda ilgililere tavsiyelerde bulunmak,

- Nezarethane koşullarının iyileştirilmesi ve ilgili mevzuata uygun hale getirilmesi hususunda tavsiyelerde bulunmak,

- Sanık haklarının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamaya yönelik araştırma ve inceleme yapmak.

Kurullar ayda bir defa toplanır. Ancak gerekli görülen durumlarda, başkanın çağrısı üzerine ayda birden fazla da toplanabilir. Kurul toplantılarına illerde vali veya valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı, ilçelerde kaymakam başkanlık eder. Kurul, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile karar verir. Kararlara itirazı olan üyelerin karşı oy gerekçeleri, karar altında özet olarak kaydedilir. Kurul Başkanı ve üyeleri; kendileri, alt ve üst soylarından biri ve eşleri ile ilgili olan konuların görüşüldüğü toplantılara katılamazlar. Toplantıya katılmayan üyelerin mazeretleri toplantı tutanağında belirtilir. Kurul toplantılarına katılmakta özen göstermeyen üyelerin kurum ve kuruluşları uyarılır ve üç defa üst üste kurul toplantılarına katılmayanların üyeliği düşmüş sayılır. Gündem, kurul başkanı tarafından üyelerin teklifleri de dikkate alınarak hazırlanır ve toplantıdan önce kurul üyelerine dağıtılır. Toplantılar nedeniyle üyelere herhangi bir ücret ödenmez (Yönetmelik, md:14-17).

Masalara başvuruların mümkün olabildiğince kolaylaştırılması esas olup, başvurular dilekçeyle, telefonla, elektronik posta veya şehrin değişik yerlerine konulan İnsan Hakları Başvuru Kutuları aracılığıyla veya sözlü olarak yapılabilir.

Elektronik posta mesajları ve İnsan Hakları Başvuru Kutuları mümkün olan en kısa sürede açılır. Başvuru sahibinden başvuruyla ilgili bilgi ve belgeler alınır. Dilekçeyle yapılan başvurularda, başvuru sahibine, başvurunun tarih ve sayısını gösteren bir alındı belgesi verilir. Masaya gelen tüm başvurular, takibinin yapılması amacıyla dosyalanır, takip defterine kaydedilir; her başvuruya bir kayıt numarası verildikten sonra en kısa sürede kurul başkanına iletilir. İl ve İlçe Kurullarına yapılan başvurular, il ve ilçe masaları aracılığıyla kurul gündemine getirilir. İl ve ilçe masalarına gelen her başvuru kurulda görüşülür ve başvurularla ilgili ne tür işlemler yapılacağına karar verilir. Başvurular, konularına göre ilgili kanunlarda belirtilen zamanaşımı süreleri göz önünde tutularak değerlendirilir. Kurulda alınan kararlar ve yapılan işlemler yazılı olarak başvuru sahibine en geç otuz gün içerisinde bildirilir ve gerekli hallerde ara bilgi de verilir. Kurul, gerekli gördüğü hallerde re'sen veya başvuru sahibinin isteği üzerine, başvuru sahibini veya temsilcisini dinleyebilir. Başvuru hakkında karar verilmesine imkan vermeyen eksiklikler söz konusu ise, eksikliklerin tamamlanması için ara karar alınır. Bakanlık ve Başkanlık tarafından iletilen konular ilgili kurulda öncelikle görüşülerek sonuçlandırılır ve sonucundan Bakanlığa veya Başkanlığa bilgi verilir. Başvuru sahibine verilecek yanıtta, hakları konusunda kendisine başvurabileceği yasal yollar hakkında bilgi verilir. Kurul kararları, ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından geciktirilmeksizin öncelikle ele alınıp sonuçlandırılır. Kurullar tarafından faaliyetleri ile ilgili aylık rapor hazırlanır. Hazırlanan raporlar dönemi izleyen ayın ilk 10 günü içerisinde valilik kanalıyla Başkanlığa gönderilir. Ayrıca kurullar, Dünya İnsan Hakları Günü ve Haftası programı çerçevesinde yapılan faaliyetleri içerir bir raporu bir ay içerisinde valilik kanalıyla başkanlığa gönderir (Yönetmelik, md:18-19).

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları incelendiğinde bu kurulların İnsan Hakları Kamu Denetçisi'ne benzediği görülmektedir. İnsan Hakları Kamu Denetçisi, birçok ülkede uygulanan bir kamu denetçisi türüdür. Özellikle Güneydoğu Avrupa ülkelerinde "üçüncü dalga" demokratikleşme akımıyla birlikte kurulmaya başlanmıştır. 1975'te Portekiz'de insan hakları ve özgürlüklerini korumak ve

kamu yönetimini gözlemlemek üzere *Provedor de Justiça* adıyla kurulmuştur. Sonrasında Panama, Bolivya, Arjantin, ve Peru'da kurulmuştur. İnsan Hakları Kamu Denetçisi'nin iki temel işlevi vardır: İnsan haklarını korumak, iyileştirmeye çalışmak ve devlet yönetimini gözetmektir (Özden,2010:54-55). Kurulların oluşturulmasında toplumun bütün kesimlerinden birer temsilci olmasının sağlanması oldukça önemlidir. Çünkü kurullardaki insan çeşitliliği ne kadar çok olursa sorunların çözümünde o kadar kolaylık sağlanabilir. Kurulların kamu denetçiliği kurumuna benzemesinin bir nedeni de her iki kurumun ortak amaçlarının insan hak ve özgürlüklerinin hukuki, siyasi, sosyal vb. sorunlar nedeniyle engellenmesinin önüne geçilmesidir. Kamu denetçisi gibi kurullar da sivil toplum örgütleri ile birlikte çalışarak toplumu bilinçlendirici eylemlerde bulunmaktadır. İnsan Hakları Kamu Denetçisi'nin uygulandığı ülkelerde bu kurum bazı özel günlerde seminer, konferans vb. etkinlikler düzenleyerek toplumu aydınlatıcı faaliyetlerde bulunmaktadır. Burada amaç toplumun insan haklarına karşı olan inancını ve bilgi seviyesini artırmaktır. İnsan hakları kamu denetçisi gibi İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarına da ulaşmak kolaydır. Bu nedenle gerek bilişim teknolojilerinden gerekse iletişim teknolojilerinde olabildiğince yararlanılmıştır. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları okullarda ve üniversitelerde düzenlediği insan hakları ile ilgili olan faaliyetlerde insan hakları bilincini gençlere ve çocuklara küçük yaşlarda aşılamayı hedeflemiştir. İnsan hakları kamu denetçisi de uygulandığı ülkelerde benzer faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu benzerliklerden de anlaşılacağı gibi İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları kamu denetçisi kurumuna benzemektedir. Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu oluşturulduğunda bu kurulların kamu denetçisine bağlı olarak faaliyet göstermeleri gerekmektedir. Çünkü aynı işi yapan iki kurumun olacağı bir sistemde ister istemez yetki karmaşasının yaşanması olağandır.

3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE TÜRKİYE

Bu başlık altında öncelikle Türkiye'deki kamu denetçiliği ile ilgili çalışmalar ele alınacaktır. Sonrasında ise Türkiye için nasıl bir kamu denetçiliği

kurumu olması gerektiği tartışılarak, kamu denetçiliğinin etkin bir şekilde işlemesi için kamu denetçisi olacak kişilerin hangi nitelikler taşıması gerektiği belirtilecektir.

3.2.1. Türkiye'de Kamu Denetçiliği İle İlgili Çalışmalar

Dünyanın birçok ülkesine hızla yayılan kamu denetçiliği kurumunun, Türkiye'de de kurulması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Türkiye'de, idarenin eylem ve işlemlerine yönelik olarak idari davalarda görülen artış ve yargı organlarının geç karar vermesi, bireyleri mağdur duruma düşürdüğü gibi, hukuk devleti anlayışını da olumsuz etkilemektedir. Birçok ülkede uygulanan kamu denetçiliği kurumunda önemli olan nokta, her ülkenin kamu denetçiliği kurumunu, kendi sosyal ve politik yapısına, hukuksal sistemine, kültürel ve demografik yapısına göre oluşturmasıdır. Diğer bir ifadeyle, kamu denetçiliği kopya edilmek yerine, ülke şartlarına uygun bir şekilde oluşturulmalıdır.

Kamu denetçiliği konusunda Türkiye'de ilk incelemeyi Prof. Dr. Yılmaz Altuğ yapmıştır. Altuğ'dan sonra bu konuda Muammer Oytan, Nuri Tortop, Süleyman Arslan, Ömer Baylan, Tufan Erhürman, Galip Demir, Seriye Sezen, Kemal Özden, Caner Çakmak, Menekşe Bozoğlu, Kenan Kenan, Mustafa Köksal, Elçin Akapınar, Osman Erdoğmuş, Gamze Yudum Süler, Müslüm Akıncı ve Zekeriya Temizel gibi birçok araştırmacı, yayınladıkları kitap, makale ve yüksek lisans tezleriyle kurumun Türkiye'deki gelişimine önemli katkılarda bulunmuşlardır (Ural,2009:852).

Türkiye'de kamu denetçiliği ile ilgili ilk somut adım, Ankara Üniversitesi tarafından 1982 yılında hazırlanan gerekçeli anayasa önerisidir. Bu öneriyi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (A.Ü.S.B.F.) ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinden bir grup hazırlamıştır. Söz konusu öneride kamu denetçisi kurumu "Kamu Denetçileri Kurulu" olarak tasarlanmış ve söz konusu kurulun, vatandaşların dilek ve şikayetlerini incelemek, temel hak ve özgürlüklerin

gerçekleşmesini gözetmekle sorumlu olacağı belirtilmiştir. Ayrıca beş kişiden oluşacak kurulda kamu denetçisinin Cumhurbaşkanı tarafından; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından beş yıllığına atanacağı belirtilmiştir. Kurul'un her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmalar ile temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ne ve Cumhurbaşkanı'na rapor vereceği belirtilmiştir. Bu raporların Resmi Gazete'de yayımlanacağı ve kamu denetçileri kurulunun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceği ifade edilmiştir (Sarıer, 2010:125-126). Ankara üniversitesi öğretim üyelerinin hazırladığı bu anayasa önerisi, kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'deki gelişimi için oldukça önemlidir. Bu öneride dikkat çeken, temel hak ve özgürlüklerin korunmasına yapılan vurgudur. Bu tasarı kabul edilip anayasaya girse idi bugün Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun işleyişi ve yapısında büyük gelişmeler gerçekleşmiş olurdu. Fakat 1980 darbesi sonrası oluşan baskıcı atmosfer nedeniyle bu kuruma şüpheyle bakılmıştır. Bu kurum yerine merkezi otoriteye bağlı DDK oluşturulmuştur.

Kamu denetçiliği kurumu 7. ve 8. Kalkınma Planlarında da yer almıştır. Bu planlarda "Kamu yönetimi nasıl iyileştirilir?" sorusu ışığında kamu denetçiliği kurumunun önemi belirtilmiştir. İlgili planlarda kamu denetçiliği kurumunun, vatandaşın haklarının korunmasında etkin birer rol oynayabileceği belirtilmiştir. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumunun, uygulandığı ülkelerde elde ettiği başarıların Türkiye'de de elde edebileceği vurgulanmıştır.

Kamu denetçiliği ile ilgili çalışmalar 1990'lı yıllardan sonra hızlanmıştır. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde yaşanan gelişmelerin de etkisiyle kurumun akademik camiadaki önemi artmıştır. 1990 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayımlanan, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu'nda "*Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile*

sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir" denmiştir. Bu raporda dikkat edilmesi gereken nokta kamu denetçiliği kurumuna olan ihtiyaçtır. Bu ihtiyacın giderilmesi için var olan bir kurumun kamu denetçiliği kurumu gibi çalışması öngörülmektedir. Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu tartışmaları çerçevesinde bu konu da gündeme gelmiştir. Bazı akademisyenler, yeni bir kurumun oluşturulması yerine bu kuruma benzer kurumlarda revizyona gidilerek yapılacak bir çalışmanın daha yararlı ve hızlı olacağını belirtmektedirler. Revize edilmesi gereken kurum olarak da DDK gösterilmiştir. Fakat DDK, kurumun yapısı ve bağlı bulunduğu birim itibariyle kamu denetçiliği kurumundan ayrılmaktadır. Ayrıca uzunca bir süre belirli bir kurumda bağımsız olarak çalışmayan kişilerin çeşitli düzenlemeler ile bağımsız çalışabilecek bir duruma dönüştürülmesi olanaksız gözükmektedir. Yine de KAYA çalışmasında kamu denetçiliği kurumunun öneminin belirtilmesi önemli bir gelişmedir.

Kamu denetçiliği ile ilgili çalışmalara sivil toplum örgütleri de destek vermiştir. Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) desteği ile 1997 yılında bir kamu denetçiliği araştırması yaptırılmıştır. Aynı şekilde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) de çeşitli çalışmalar yapmıştır. Siyasal partiler de seçim öncesi yayımladıkları seçim bildirgelerinde kamu denetçisi kurumunun oluşturulması gerektiğini belirten hususlarda vurgu yapmışlardır. Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE) gibi çeşitli kuruluşlar da kamu denetçiliği ile ilgili çalışmalar yapmışlardır. Yine 1990-2010 yılları arasında birçok üniversitede kamu denetçiliği ile ilgili kongre ve konferanslar düzenlenmiştir.

3.2.2. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı ve Değerlendirilmesi

Kamu denetçiliği kurumuna dair en somut adım 2006 yılında atılmıştır. 15.06.2006 Tarihinde 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Ancak bu kanun bazı maddelerinin yeniden

görüşülmesi amacıyla dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Meclise geri gönderilmiştir. Hükümet ise kanun üzerinde herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Kanunun sadece sayısı değişmiş; 5521 yerine 5548[5] olmuş, ancak ismi değişmemiştir. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, TBMM Genel Kurulu'nda oylanarak 28.09.2008 tarihinde, tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı, üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmadığı için ikinci kez önüne gelen kanunu onaylamak zorunda kalmıştır. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Haluk KOÇ ve Oya ARASLI ile 123 milletvekili, kanunun iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi 01.11.2006 tarihinde vermiş olduğu kararla, 5548 sayılı kanunun yürütmesini durdurmuştur (Çakmak, 2008:112).

12 Eylül 2010 tarihinde halkoylamasına sunulan mini Anayasa paketinde, hukuksal bir ifadeyle, 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun metni içerisinde *"kamu denetçiliği kurumu"* ismiyle (ombudsmanlık) kurumu anayasal bir statüye kavuşmuştur. Söz konusu paketin 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı *"VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı"* şeklinde değiştirilmiş, 74. maddenin üçüncü fıkrası kaldırılmış ve söz konusu maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir: *"Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin*

[5] İlgili Kanun İçin Bkz.,13 Ekim 2006, Resmî Gazete Sayı : 26318 Kanun Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Kanun No. 5548 Kabul Tarihi : 28/9/2006.

usul ve esaslar kanunla düzenlenir." 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumda seçime katılanların yaklaşık %58'inin *"evet"* oyu vermesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir dayanağa kavuşmuş ve onun kurulmasının önünde var olan anayasal engel ortadan kalkmıştır. Anayasal engelin ortadan kalkması sonucunda ise 5548 sayılı Kanun hükümlerinin ezici çoğunluğuyla aynı hükümleri taşıyan yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve 5 Ocak 2011 tarihinde Meclise sunulmuştur (Dursun, 2011:385). Tasarı 14.06.2012 tarihinde meclis genel kurulunda oylanarak yasalaşmıştır. Son olarak 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanı yasayı imzalamış ve yasa 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak resmi gazetede yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının içerik olarak incelenmesinde yarar vardır. Kanunun birinci maddesinde: "*Gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin, anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır"* maddesi yer almaktadır. Bu maddede dikkat çeken nokta "idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" cümlesidir. Burada kamu denetçiliği kurumunun işlevi açıkça ortaya konmuştur.

Kanunun 4. ve 5. maddelerinde kurumun yapısı ve görevleri belirtilmiştir. Kurum, Başdenetçilik, Kurul ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personelin görev yapacağı belirtilmiştir. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilme yetkisine sahiptir. Kurumun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde,

idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu belirtilmiştir. Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, kurumun görev alanı dışında tutulmuştur.

Kanunun 7. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurulu, görevleri, toplantı ve karar yeter sayısı belirtilmiştir. Kurulun; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluştuğu belirtilmiştir.
Kurulun görevleri şunlardır:

a) Kurul hâlinde incelenmesi gereken şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,

b) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak,

c) Yıllık raporu hazırlamak,

ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,

d) Raporları kamuoyuna duyurmak,

Kurul, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar alır.

Bu maddede belirtilen, kamu denetçileri kurulunun hazırladığı raporları kamuoyuna duyurma hakkı oldukça önemlidir. Çünkü kamu denetçiliği kurumunun verdiği kararların bağlayıcı niteliği yoktur. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumu yaptığı kapsamlı araştırmalar sonucunda elde ettiği bilgileri kamuoyu ile paylaşarak ortak bir kamuoyu bilinci yaratmayı amaçlamaktadır.

Kanunun 10. maddesinde Başdenetçi veya denetçilerin nitelikleri belirtilmiştir. Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- Türk vatandaşı olmak,
- Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak,
- Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışı yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak,
- Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak,
- 26.09.2004 Tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanun'unun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

Kanunun 12. maddesi önemlidir. Bu maddede *"Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz"*

denmektedir. Bu maddede kamu denetçiliği kurumunun en önemli özelliği olan "bağımsızlık" ilkesine vurgu yapılmıştır. Kanunun 14. maddesinde, Başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin dört yıl olduğu belirtilmiştir.

Kanunun 17. maddesinde kuruma kimlerin nasıl başvurabileceği belirtilmiştir. Buna göre; kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzelkişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvurunun, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabileceği belirtilmiştir.

Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idarî başvuru yollarının tüketilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Şikayet edilen kuruma daha önceden başvurulmuş ve şikayet konusu incelenmiş olmalıdır. Öncelikle şikayetle ilgili olarak idareye cevap hakkının tanınması gerekmektedir. Bu durum, idari yargılama usulü kanununun 3. maddesinde de "idari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların… doğrudan doğruya… dava açmaları halinde, bu hususun idari merci tecavüzü sayılarak… davanın her safhasında dava dilekçesinin ilgili idari merci tevdiine karar verilmesi gerekeceğine" şeklinde belirtilmiştir. Bu sebeple, şikayetin öncelikle idareye yapılması, cevap alınamazsa ya da yeterli bulunmazsa ancak o zaman kamu denetçisine başvurulabileceği belirtilmektedir (Ağyel, 2007:61).

Yapılan başvurular; yargı organlarında görülmekte veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar olmamalıdır. Yargının bağımsızlığı için bu şart gereklidir. Zaten kurum uygulandığı ülkelerde de yargı bağımsızlığı buna benzer maddelerle korunmuştur. Ayrıca herhangi bir konuyu içermeyen başvuruların da, incelemeye alınmayacağı belirtilmiştir. 17. maddede zaman aşımı süresinden de bahsedilmiştir. Buna göre; idari işlemlerde tebliği tarihinden ve idari eylemlerde öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde valiliklere, kaymakamlıklara veya Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurulması gerekmektedir. Başvurularda bir

zaman aşımının konması denetimlerin aksamadan yürütülmesinde önemli faydalar sağlamaktadır. Bu süre, kanun tasarı aşamasındayken altı ay olarak belirlenmiş ancak doksan gün olarak yasalaşmıştır (Çakmak, 2008:117). Dava açma süresi içinde yapılan başvurunun, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağı belirtilmiştir.

Kanunun 18. maddesinde kurumun bilgi isteme hakkındaki yetkisi belirtilmiştir. Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında, Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili mercinin, disiplin soruşturması açacağı belirtilmiştir. Ancak; devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği belirtilmiştir. Bu madde kamu denetçiliği kurumunun etkin çalışması için oldukça önemlidir. Kamu denetçiliği kurumunu diğer denetim birimlerinden ayıran en belirgin özelliklerden birisi de kurumun istediği bilgi ve belgelere ulaşma yetkisidir. Fakat burada dikkat çeken önemli bir husus vardır. Bu husus devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki belgelerin kamu denetçileri tarafından elde edilemeyeceği ile ilgili olan kısımdır. Buradaki önemli nokta hangi belgelerin ya da bilgilerin devlet ya da ticari sır olduğudur. Çünkü kamu denetçiliği kurumunun dünya üzerindeki bazı uygulamalarında buna benzer maddeler nedeniyle kamu denetçiliği kurumunun etkin çalışması olanaksızlaşmaktadır. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde devlet tarafından işlenilen faili meçhul cinayetlerin aydınlatılması esnasında ilgili bilgi ve belgeler devlet sırrı olduğu gerekçesiyle kamu denetçilerine verilmemiştir. Bu nedenle aynı sorunların Türkiye'de yaşanmaması için "devlet sırrı ve ticari sır" kavramlarının sınırlarının ve tanımının iyi belirlenmesi gerekmektedir.

Kanunun 19. maddesinde, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya Denetçilerin bilirkişi görevlendirebileceği belirtilmektedir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya

uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebileceklerdir. Kanunun 20. maddesinde, kurumun, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracağı belirtilmiştir. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildireceği ve başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da göstereceği belirtilmiştir. İlgili merci, kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirecektir.

Başvurunun kurum tarafından reddedilmesi halinde, durmuş olan dava açma süresinin gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir. Başvurunun kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi halinde; ilgili merci kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir.

Kanunun 25. ve 26. maddelerinde kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılığı ile ilgili bilgiler verilmiştir. Kamu denetçiliği kurumu uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki niteliklerin de aranacağı belirtilmiştir. En az dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışı yüksek öğrenim kurumlarından mezun olunması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, yapılacak giriş sınavında başarılı olunması gerektiği ve sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde otuz beş yaşını doldurmamış olunması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu denetçiliği kurumu uzmanlığı için, uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına

girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu personeli yabancı dil bilgisi seviye tespit sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri halinde kurumunda veya devlet personel başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanabilirler.

Kanunun 29. ve 30. maddelerinde kurumun bütçesi ve yasaklar belirtilmiştir. Kurumun gelirleri şunlardır: Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak hazine yardımı ve diğer gelirler.

Başdenetçi, denetçi, genel sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar. Görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar ve kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar. Başdenetçi, denetçi, genel sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemeyecekleri belirtilmiştir. Başdenetçi, denetçi, genel sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamayıp, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde bu madde hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmiştir.

Kanunun 31. ve 32. maddelerinde Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlü ile genel sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usûlünden bahsedilmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde

haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştay'ın ilgili dairesidir. Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kurulu'dur. Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 02.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli, genel hükümlere tâbidir.

Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi, Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesi'dir. Genel sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki soruşturma, suçun işlendiği yer cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür. Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

Kanun tasarısı incelendikten sonra Anayasa Mahkemesi'nin kanuna ilişkin verdiği iptal kararının[6] incelenmesinde fayda vardır. Kanun iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar incelendiğinde, iptal gerekçelerinin dört ana başlıkta toplandığı görülmektedir. Bu dört gerekçenin ilki ve en önemlisi Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun'un anayasaca belirlenmiş kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğudur. İkinci gerekçe ise Kamu Denetçiliği Kanunun'da baş denetçi ve denetçiler olarak tanımlanan kamu denetçilerinin TBMM tarafından

[6]Anayasa Mah. Kararı için bkz 25.12.2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/185 .

atanmasının anayasallığı ile ilgilidir. Üçüncü neden ise kurumun yetki alanı ile ilgilidir. Son neden ise kamu denetçiliği kurumu, temelini anayasadan almadığı için böyle bir kamu tüzel kişisinin oluşturulması, kaynağını anayasadan almayan bir kurum oluşturması açısından anayasaya aykırı olduğu kanısıdır (Saygın, 2008:1056-1062).

Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli iptal kararı incelediğinde ilk göze çarpan gerekçe, kamu denetçiliği kurumunun anayasal bir kurum olmamasıdır. Kaynağını Anayasa'dan almayan bir kurumun, tek bir yasa ile düzenlenip, yeni bir kamu tüzel kişiliğinin oluşması oluşturması çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Çünkü anayasanın 6. maddesinde*,"Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz."* denmektedir. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumu kabul edildiği tarihte anayasal bir kaynağa sahip olmadığından iptal istemi haklı görülmektedir. Yine baş denetçi ve denetçilerin TBMM genel kurulunca seçilmesi noktasında sorunlar mevcuttur. Çünkü Anayasanın 87. maddesinde TBMM'nin görevleri arasında baş denetçi ve denetçilerin seçilmesi yoktur. Aynı şekilde kamu denetçileri, 5548 sayılı kanunda belirtilen denetim görevini yerine getirirken, bu yetkiyi Anayasadan almadığı için çeşitli sorunlar oluşmaktadır. Denetim yetkisini anayasadan almadığı için kuvvetler ayrılığı prensibine (denge denet düzeneğine) aykırı bir durumun var olduğu görülmektedir. Yasanın iptalindeki diğer bir sorun ise kamu denetçiliğinin görev alanı ile ilgili olan düzenlemedir. Kanunda kamu denetçilerinin "Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile res'en imzaladığı kararlar ve emirler" denetim dışında tutulacağı belirtilmiştir. Bu maddeden çeşitli çıkarımlar yapılabilir. Cumhurbaşkanının Başbakan ve ilgili bakanların imzası ile yapacağı işlemler denetim alanına girebilir. Bu durum yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının, yürütme ve iktidarın eylemlerini etkin bir şekilde yapılmasını sekteye uğratabilmektedir. Cumhurbaşkanın diğer işlemlerinin de kamu denetçilerinin denetim alanına girmesi, kamu denetçiliği kurumuna üstün bir

nitelik yükleyebilmektedir. Bu durum kurumun, adeta bir yüce divan denetim organı niteliğine bürünmesine neden olabilir.

Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararına çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Bu eleştirilerden birisi Prof. Dr. Ergun Özbudun tarafından yapılmıştır. Özbudun, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı vermesinin temel gerekçesi olan, TBMM'nin kamu idaresini denetleyecek bir kamu denetçiliği kurumu oluşturmak üzere kanun çıkarmasının "kaynağını anayasadan almayan bir yetki" kullanımı olduğu görüşüne değinmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, TBMM'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Kararda madde, TBMM'nin Anayasada gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür. Oysa 87. maddesinde "... dan ibarettir" veya "... ile sınırlıdır" gibi sınırlayıcı bir ifade yoktur. Böyle olduğu varsayılsa bile, 87. maddede "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" ve "Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek" yetkileri, parlamentoların en doğal yetkileri olarak yer almaktadır. TBMM'nin kanun yapma yetkisi, Anayasanın belli bir hükmüne aykırı olmadıkça, sınırsızdır. İdarenin her işleminin kanuna dayanma zorunluluğunun (idarenin kanunîliği ilkesi) olmasına karşılık, kanunun anayasadan açık bir icazet alma zorunluluğu yoktur. Ancak anayasanın belli bir hükmüne aykırı olmaması gerekir (Özbudun'dan aktaran Ural, 2009:10-11).

Anayasanın 87. ve Sayıştay'ı düzenleyen 160. maddelerinde Sayıştay başkan ve üyelerinin seçiminde TBMM'ni yetkilendiren herhangi bir hüküm olmadığı halde Mahkeme, 3677 sayılı kanunun, Meclise bu yetkiyi veren hükümlerini Anayasaya aykırı bulmamıştır. Mahkemeye göre, Anayasa Sayıştay başkan ve üyelerinin seçimi konusunda açık bir kural koymamıştır. Ancak, bu konuda yasa ile yapılacak düzenlemenin de Sayıştay'a ilişkin Anayasanın 160. maddesi ile TBMM'nin görev ve yetkilerini sayan 87. maddesinin özüne ve sözüne uygun olması gerekir. TBMM adına denetim yapan anayasal bir organın başkan ve üyelerinin seçimi, Anayasada gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin

TBMM genel kurulunca yapılması anayasal sistemin, diğer bir anlatımla, TBMM ile Sayıştay arasındaki doğal ilişkinin sonucudur. Özbudun'un ifade ettiği gibi TBMM adına mali konularda denetim yapan Sayıştay örneğinde "doğal ilişkinin" varlığını kabul eden Anayasa Mahkemesi'nin, TBMM adına bir tür insan haklarını koruma denetimi yapacak olan kamu denetçiliği kurumu örneğinde niçin bir "doğal ilişki" görmediğini anlamak pek kolay değildir (Özbudun'dan aktaran Ural,2009:10-11).

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan da kanunun iptaline ilişkin çeşitli eleştirilerde bulunmuştur. İptal gerekçesinde Anayasa Mahkemesi, kurumu, Anayasada öngörülen idari teşkilat yapısının dışına çıkmış olmakla suçlamaktadır. Mahkemeye göre, Anayasanın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir. Oysa, bu idare içinde yer alması öngörülen bir kurum değildir ki "İdarenin bütünlüğünü" bozmuş olsun. Ayrıca, kamu denetçiliği kurumu bildik anlamda "İdari" bir kurum değil, siyasi denetim kurumudur ve dolayısıyla öngörülen özel işlevini yerine getirebilmesi, onun idare dışında ve yasama organına bağlı olmasını gerektirmektedir. Eğer idari teşkilat içinde yer almış olsaydı bile, mahkemenin kendisinin de itiraf etmek zorunda kaldığı gibi, TBMM'nin bunu yapmaya Anayasal yetkisi vardır (Erdoğan'dan aktaran Ural, 2009:10-11).

Akademik camiada, Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararına dair birçok görüş ve fikir beyan edilmiştir. Bu kararı uygun bulan ve bulmayan birçok akademisyen, gazeteci ve aydın görüşlerini belirtmişlerdir. Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu karar incelendiğinde, mahkemenin vermiş olduğu kararın yerinde olduğu görülmektedir. Çünkü, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı vermesinin temel gerekçesine bakıldığında, TBMM'nin idareyi denetleyecek bir kamu denetçiliği kurumu oluşturmak üzere kanun çıkarmasının

"kaynağını Anayasadan almayan bir yetki" kullanımı olduğu görüşüdür. Bu görüş yerinde bir görüştür. Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı incelendiğinde, bu kuruma oldukça geniş denetim yetkisi verildiği görülmektedir. Böyle bir kurumun Anayasa'da düzenlenmemiş olması, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesini haklı kılmaktadır. İptal kararında, kurumun Başdenetçisi ile denetçilerini seçme görevini TBMM'ne verilmesinin de anayasal dayanağının bulunmadığı belirtilmektedir. Bu doğru bir tespittir. Anayasada TBMM'nin görevleri açıkça belirtilmektedir. Bu görev ve yetkilerin içerisinde kamu denetçisi kurumunun Başdenetçisi ile denetçilerini seçme görevi bulunmamaktadır. Bu nedenlerden dolayı Anayasa Mahkeme'sinin verdiği karar doğrudur.

3.2.3. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Değerlendirmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29.06.2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'ndan önemli bir farkı yoktur. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun birinci maddesinde kurumun amacı belirtilmiştir: *"Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmaktır."* Bu maddede dikkat çeken nokta; kurumun bağımsız, insan haklarına dayalı, hukuka ve hakkaniyete uygun bir görünüm çizmesidir. Bu kavramların kamu denetçiliği kurumunda olması, kurumun diğer denetim birimlerinden farklı olduğunu göstermektedir.

Kanunun beşinci maddesinde kurumun görev alanı ve görevi şu şekilde belirtilmektedir: *"Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek,*

araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışındadır." Kanunun bu maddesinde, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'ndan farklı olarak Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, kurumun denetim alanından çıkarılmıştır. Bu madde, kamu denetçiliği kurumunun geniş araştırma yetkisine sahip olmasını engellemektedir. Ayrıca Türk Silahlı Kuvvetleri'nin hangi eylemlerinin sırf askeri nitelikte olduğu belirsiz bir kavramdır. Bu nedenle 6328 sayılı kanunda bu maddenin olması kamu denetçiliği kurumunun özüne aykırıdır.

Kanunun onikinci maddesinde kurumun özellikleri şu şekilde belirtilmektedir: *"Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır."* Bu madde oldukça önemlidir. Çünkü kamu denetçiliği kurumunu diğer denetim birimlerinden ayıracak en önemli ilke bağımsızlık ilkesidir. Bu madde ile bağımsızlık ilkesi teminat altına alınmıştır.

Kanunda, Başdenetçinin ve denetçilerin görev süresinin dört yıl olduğu belirtilmiştir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatının sona ereceği belirtilmiştir. Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Yapılan başvurulardan;

- Belli bir konuyu içermeyenler,
- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,

- İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,
- Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez.

Kanunda, kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerektiği belirtilmiştir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun'da yukarıdaki bilgiler verilmektedir. Bu kanunda bazı noktalar dikkat çekmektedir. Öncelikle kamu denetçiliği kurumunun farklı ülkelerdeki uygulanış şekillerine bakıldığında kurumun bağımsızlığı için Başdenetçi ve denetçilerin seçimine büyük önem verildiği görülmektedir. Özellikle seçim sürecinde, parlamentoda bulunan bütün partilerin görüş ve fikirlerine önem verilmektedir. Fakat 6328 sayılı kanunun onbirinci maddesinde Başdenetçi seçilirken ilk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamadığı takdirde üçüncü turda salt çoğunluğu alan adayın seçileceği belirtilmiştir. Eğer üçüncü turda salt çoğunluğu elde eden aday çıkmazsa dördüncü tura geçilmektedir. Bu turda en yüksek oy alan aday seçilmektedir. Bu durumda eğer ilk iki turda Başdenetçi seçilemezse üçüncü ve dördüncü turda seçilmesi oldukça kolaylaşmaktadır. Bu durum Başdenetçinin bağımsızlığına gölge düşürebilir. Çünkü parlamentoda çoğunluğu sağlayan parti ya da gruplar kendi görüşlerine mensup kişileri üçüncü ve dördüncü oylamada seçtirebilirler.

Kanunun onsekizinci maddesinde kamu denetçisinin, yerinde olmak üzere devlet sırrı niteliğindeki belgeleri inceleyebileceği belirtilmiştir. Bu oldukça

önemli bir maddedir. 5548 sayılı Kanun Tasarısı'nda böyle bir madde yer almamakta idi. Kamu denetçiliği kurumu için istediği bütün belgelere ulaşmak oldukça önemlidir. Çünkü kamu denetçisi, karşılaştığı bir sorunu çözmek için olayla ilgili bütün belgeleri incelemek zorundadır. Kamu denetçisi istediği bir belgeyi ilgili kurumdan talep ettiğinde ilgili kurum 30 gün içerisinde belgeleri yollamak zorundadır. Aksi takdirde kurum ile ilgili yasal işlem yapılacaktır. Ayrıca kamu denetçisi önüne gelen sorunları altı ay içerisinde çözmelidir.

Kamu Denetçiliği Kanunu incelendiğinde yukarıda değinilen sorunların olduğu görülmektedir. Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu oluşturulurken bağımsızlık ilkesini zedeleyecek maddelerin kanunda olduğu görülmektedir. Kanunun çizdiği çerçeve ve kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de etkin olarak işlemesi bu durumda biraz zor görülmektedir. Çünkü kamu denetçiliği kurumunun kararları tavsiye niteliğindedir. Türkiye'de idari yargının verdiği kararlara uyulmaz iken bu kurumun tavsiyelerine uyulup uyulmayacağı tartışma konusudur. Ayrıca kuruma başvurulduğunda dava açma süresinin durması da akıllara dava sürecinin uzayıp uzamayacağını getirmektedir. Eğer kurumun kararlarına ilgili birimler uymadığı takdirde kurum sorunlara çözümden çok bürokrasiye eklenmiş bir halka görünümüne sahip olacaktır.

3.2.4. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu Model Önerisi

Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun nasıl olması gerektiği oldukça önemli bir konudur. Çünkü kamu denetçiliği kurumu dünyadaki birçok ülkede uygulanmış ve olumlu sonuçlar alınmıştır. Fakat Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu gibi birçok kurum genel itibariyle, yurt dışında uygulanıp iyi sonuçlar verdiği için Türkiye'de de uygulanırsa iyi sonuçlar verir düşüncesiyle, gerekli altyapılar oluşturulmadan uygulanmamalıdır. Çünkü Türkiye'deki sosyolojik yapı iyi analiz edilmeden oluşturulacak bir kamu denetçiliği kurumu, istenilen amaçlara ulaşmayacaktır. Bölge Kalkınma Ajansları bu duruma en iyi örnektir. Yurt dışından ithal edilip kopyalanarak oluşturulan bu kurumda halen birçok

sorun mevcuttur. Türkiye için kamu denetçiliği kurumu yeni bir kurumdur. Bu kurumun ne işe yaradığı, uygulandığı ülkelerde ne gibi faydaların sağlandığı akademik ve entelektüel çevreler hariç diğer vatandaşlar tarafından bilinmemektedir. Bu kurum oluşturulmadan önce okullarda, televizyonlarda, radyolarda, gazetelerde ve dergilerde bu kurum ile ilgili bilgiler vatandaşlarla paylaşılmalıdır. Kamu denetçiliği kurumunun vatandaşlara tanıtılması için telefon yolu da kullanılmalıdır. Belli bir telefon numarası ile vatandaşlar ilgili numarayı arayıp kamu denetçiliği kurumu hakkında bilgi alabilmelidirler. Vatandaşlar bu kurumun ne işe yaradığını bilmezlerse kurumun etkin çalışması mümkün olmayacaktır. Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu oluşturulurken dikkat edilecek çeşitli noktalar vardır. Bu noktalar; seçilecek denetçinin kişiliği, eğitim durumu, görev süresi, seçim yöntemi, görevleri, tecrübesi ve bu kuruma nasıl başvurulması gerektiğidir.

Kamu denetçisi seçilecek kişinin özellikleri oldukça önemlidir. Kamu denetçisi olacak kişinin kesinlikle Türk halkının tanıdığı, geçmişte yaptığı işlerle halkın gönlünde taht kuran bir kişi olması gerekmektedir. Türkiye'de bu nitelikte sahip olan bir örnek, "sıra dışı vali olarak da bilinen Recep Yazıcıoğlu'dur. Bu değerli kişi 2003 yılında geçirdiği bir trafik kazası sonucu ölmüştür. Çalışmanın bu kısmında özellikle "kamu denetçisinin kişiliği nasıl olmalıdır?" sorusuna cevap olarak Recep Yazıcıoğlu verilmesinin birçok nedeni vardır. Öncelikle Recep Yazıcıoğlu, kaymakamlık ve valilik yaptığı yerlerde birçok önemli uygulamaya imza atmıştır. Yazıcıoğlu daima halkın içinde olmuş ve halka hizmet etmiştir. Görev yaparken devamlı Türk bürokratik yapısının içerisinde barındırdığı yanlışları vurgulamıştır. Her şeyi devletten bekleyen zihniyete karşı adeta savaş açmıştır. Kaymakamlık yaptığı dönemler halktan aldığı destekle merkezi yönetime muhtaç olmadan birçok köy yolu, köy okulu vb. işleri gerçekleştirmiştir. Tokat'ta valilik yaptığı sürece halkı da yanına alarak yaptığı okul, yol, sağlık ocağı ve hastanelerin sayısı, Tokat ilinde Cumhuriyet kurulduğundan beri yapılan okul, yol, sağlık ocağı ve hastanelerin sayısından daha fazladır. Elvan Feyzioğlu'nun yazdığı "Vali Uçan Kuşlara Gülümser" isimli kitapta

Yazıcıoğlu'nun Tokatta dört yıllık valilik süresince ilgili bakanlıkların ödenekleri, özel idarenin gelir kaynakları ile beraber, torba bütçe şeklinde bütün gelirleri bir araya getirerek mükemmel işler yaptığını belirtmektedir. Tokat'ta, başta zamanın Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı olmak üzere, genel bütçeden sağlanan toplam 19 milyar liralık ödenek, 600 köyden sağlanan tahmini 5 milyar liralık salma ve özel idarenin kaynakları ile toplam proje tutarı 2,5 milyar lira olan 3 bin yatak kapasiteli öğrenci yurtları, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nca sağlanan 500 milyon lira ile proje tutarı 2 milyar olan 176 adet sağlık ocağı, her birinde öğretmen evi bulunan işhanları ve kompleksleri yapılmıştır. DPT tarafından bir öğrenci yurdu yapılması için sağlanan para ile 6 öğrenci yurdu yapılmıştır. Bu örnekler diğer illerde valilik yaptığı dönemlerde de gerçekleştirilmiştir. Peki, bir vali bu kadar işi nasıl yapmıştır? Cevap çok basittir. Yazıcıoğlu halkı yanına almıştır. Halk ile her şeyin yapılabileceğini insanlara göstermiştir. Bu verilen örneklerde de görüldüğü gibi Türkiye'de kamu denetçisi olacak kişi Recep Yazıcıoğlu gibi olmalıdır. Çünkü Yazıcıoğlu, merkezi otoriteden korkmayan, adam kayırmacılığı ve bürokratik yapıyı eleştiren tarafsız ve bağımsız bir idareci idi. Yazıcıoğlu yazdığı "Popülist Politikaya, Tıkanmış Ekonomiye, Yozlaşmış Sisteme Sil Baştan" isimli eserinde Türkiye'deki; siyasi ve idari yozlaşma, demokratik katılım ve yeniden yapılanma, yerel yönetim sorunları, kalkınma, insan hakları, sosyal ve ekonomik sorunlar hakkında bilgiler vermektedir. Bu bilgileri verirken var olan sorunların çözümü için yapılması gerekenleri anlatmaktadır. Ayrıca, Yazıcıoğlu halk tarafından oldukça sevilen bir vali idi. Tayini çıkıp gittiği her yerde insanlar ' Valimiz bizi bırakma' diye ağlamışlardır. Kamu denetçisi de aynı bu şeklide olmalıdır.

Kamu denetçisinin görev süresi ideal olarak 5 yıl olmalıdır. Beş yılın sonunda kamu denetçisinin yaptığı eylemler değerlendirilerek bir daha aday gösterilip gösterilmeyeceğine karar verilmelidir. Bir denetçi en çok iki kez seçilmelidir. Kamu denetçisi seçilirken dünyadaki örneklerinde de görüldüğü gibi parlamento tarafından seçilmelidir. Fakat kamu denetçisi seçilirken hem iktidar hem muhalefet partileri uzlaşarak kamu denetçisini seçmeleri gerekmektedir.

Çünkü her iki tarafın da benimsediği bağımsız ve tarafsız bir kişi bu göreve getirilirse istenilen amaçlara ulaşılabilinir. Kamu denetçisi seçilirken parlamentoda salt çoğunluk değil nitelikli çoğunluk aranmalıdır. Bu çoğunluk oranı 4/5 olmalıdır. Kamu denetçisi seçilmeden önce iktidar ve muhalefet partileri bir araya gelerek bir kişi üzerinde uzlaşmaları gerekmektedir. Seçim tek tur yapılmalıdır. 4/5 oy oranın sağlayan aday kamu denetçisi seçilmelidir. Oy oranın yüksek tutulmasının nedeni muhalefet partilerinin de söz sahibi olmasının sağlanmasıdır. Kamu denetçileri seçilirken belirli bir yaş sınırının olup olamayacağı tartışmalıdır. Kamu denetçiliği kanun tasarısında " baş denetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak" ibaresi geçmektedir. Bu isabetsiz bir düzenlemedir. Başdenetçi yaşının kırk, denetçi yaşının da otuza indirilmesi gerekmektedir. Çünkü Türkiye'de genç yaşta büyük işler başaran kişiler mevcuttur.

Kamu denetçiliği kurumunun Türkiye'de etkin olarak işlemesi için bu kuruma yapılacak başvuruların şekli oldukça önemlidir. Kamu denetçiliği kurumuna başvuru yolları oldukça basit olmalıdır. Çünkü halkın şikayetlerini rahatça iletebilmesi için bu şarttır. Bu başvurular için her il ve ilçede kamu denetçiliğine bağlı birimler oluşturulmalıdır. Vatandaşlar buraya yazılı ya da sözlü olarak başvurabilmelidirler. Sözlü başvuru önemlidir. Çünkü Türkiye'de çeşitli birimlere başvuru şekli oldukça karmaşıktır. Bu karmaşıklık nedeniyle vatandaşlar haklarını arayamamaktadır. İllerde ve ilçelerde kurulacak kamu denetçiliği birimlerinde danışman niteliğinde insanların bulunması gerekmektedir. Bu kişiler okuma yazması olmayan kişilerin şikayetlerini almada vatandaşlara yardımcı olmalıdırlar. Kamu denetçiliği kurumu özellikle bilişim teknolojilerini iyi kullanmalıdır. Şikayetler internet ortamı ve telefon ile yapılabilmelidir. Kamu denetçiliği kurumuna ait herkesin ulaşabileceği bir internet sitesi ve telefon hattı kurulmalıdır. Kamu denetçiliği kurumu basın ve yayın organlarıyla bire bir ilişki içerisinde olmalıdır. Hatta kamu denetçiliği kurumu kendisine ait çeşitli yazılı ve görsel yayınlarla ne yaptığını halka anlatmalıdır. Bu şekilde kamuoyu oluşturularak ortaya çıkan sorunlar çözüme kavuşturulmalıdır.

3.2.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk Denetim Sistemine Getireceği Olası Yenilikler

Kamu Denetçiliği Kurumu Türk denetim sistemine çeşitli yenilikler getirmesi umut edilmektedir. Fakat Türk denetim sistemi birçok soruna sahiptir. Bu sorunlar nedeniyle etkin ve verimli bir denetim yapılamamaktadır. Bu nedenle bireyler mağdur olmaktadırlar. Bu sorunların belirlenmesi, kamu denetçiliği kurumunun getireceği yeniliklerin kavranması açısından büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'de denetim sisteminin sorunları genel olarak; denetim elemanlarının mesleki gelişim ve hizmet içi eğitim süreçlerinin yeterli olmaması, denetimde bilişim teknolojilerinden yeterince yararlanılmaması, denetim birimleri arasındaki koordinasyon eksikliği, denetim faaliyetlerinde şeffaflığın ön planda tutulmaması, denetim elemanlarının bağımsız olmayışları, denetim elemanlarının maaş ve özlük haklarının yeterli olmayışı, bütün denetim birimlerince kabul edilmiş denetim standartlarının olmayışı, denetim sistemlerindeki çağdaş yaklaşımların takip edilememesi, denetim sürecinin stratejik planlar çerçevesinde yapılmaması, denetimlerde risk analizleri esas alınarak belirlenmiş konular üzerinde değil, tesadüfi ve şikayetlerde belirtilen konular üzerine yoğunlaşılması şeklinde kendisini göstermektedir. (Yaman, 2008:11-15)

Denetim sistemi içerisinde bulunan personelin karşı karşıya olduğu bazı durumlar etkin bir denetim mekanizmasının işlemesini zorlaştırmaktadır. Öncelikle devletin denetim birimlerinde çalışan kişiler, hiyerarşik olarak bir amire bağlıdırlar. Denetim elemanları, amirlerinin verdikleri sicil notu çerçevesinde kıdem almaktadırlar. Bu durumda denetim sisteminin en temel özelliği olan 'bağımsızlık' ilkesi zedelenmektedir. Türkiye'de, denetim kurumları üzerinde siyasal baskı kendisini şiddetli şekilde hissettirmektedir. Siyasal iktidara mensup kişiler, yürütme organlarının başında bulunduğu için denetim kurumlarına büyük

ölçüde etki edebilmektedirler. Türkiye'de yaşanan "deniz feneri" davasında, sürecin yavaş işlemesi ya da Doğan Holding grubunun iktidar partisi ile ters düşmesi nedeniyle yapılan mali denetimler sonucunda yüksek oranlarda vergi borcunun çıkması bu baskıya örnek olarak gösterilebilinir. Doğan Holding'in iktidar ile ters düşmeden önce de bulunan vergi borçları, neden iktidar partisi ile ters düştükten sonra ortaya çıkmıştır? Bu soruların cevabı, iktidar partisinin baskısıdır.

Denetim yapan personelin maaşı ise başlı başına bir sorun olarak kendisini göstermektedir. Aldıkları maaşın azlığı nedeniyle birçok denetim elemanı özel sektöre geçmektedir. Bu duruma en güzel örnek vergi denetmenleridir. Maliye Bakanlığı her yıl vergi denetmeni almak için ilana çıkmaktadır. Çünkü özel işletmelerin birçoğu, devlet sistemini iyi bildiği için yüksek maaşla vergi denetmenlerini kendi bünyelerine katmaktadırlar. Denetim elemanları bir dizi sınavı geçtikten sonra kısa kurslar alarak göreve başlamaktadırlar. Bu kursların niteliği ve süresi, nitelikli denetim elemanlarının yetişmesi için yeterli değildir. Ayrıca kurum içi eğitim süreleri oldukça kısıtlı ve azdır.

Türkiye'deki denetim sisteminin sorunlarından birisi de denetim birimleri arasında yaşanan koordinasyonsuzluktur. Hangi birimin nereyi, hangi kriterler çerçevesinde denetleyeceği yeterince açık değildir. Ayrıca bütün denetim birimlerinin uyacağı, temel alınabilecek, evrensel standartlara uygun bir denetim sistemine sahip olunmayışı, denetim sürecini etkinsizleştirmektedir. Bilişim teknolojilerinin denetim sürecinde etkin olarak kullanılmayışı, işlerin yürütülmesini zorlaştırmaktadır. Bilişim teknolojileri vasıtasıyla kolayca yapılabilecek işlemler, geleneksel yollarla yapıldığı için işlerin süreleri uzamaktadır. Türkiye'de hala bakanlıkların birçoğunun taşra teşkilatlarında bilgisayarlaşma oranı oldukça düşüktür.

Türkiye'de denetim sistemi büyük oranda göz boyamaya yöneliktir. Özellikle silahlı kuvvetlerde ve devletin birçok kurumunda bu durum kendisini

göstermektedir. Denetim yapılacağı zaman, önceden bilindiği için gerekli hazırlıklar yapılmaktadır. Denetim için gelen yetkililer, denetim yapacakları kurumu en iyi şekilde bulabilecekleri bir durumla karşılaşmaktadırlar. Denetim bittikten sonra ise denetlenen kurum, eski halini alıp günlük işlerine devam etmektedir. Bu durum neticesinde sorunlar belirlenememektedir. Adeta bir göz boyama niteliğinde olan bu denetim süreci oldukça tehlikelidir. Sarıkamış faciasının oluşmasının nedenlerinin bir tanesi de Enver Paşa tarafından yapılan teftişler sırasında buna benzer bir yolun izlenmesidir. Türkiye'de denetim sürecinin bu şekilde işlemesi neticesinde devletin yapısında ortaya çıkan sorunların giderilmesinde hiçbir ilerleme kaydedilmemektedir.

Bir ülkede denetim sisteminin iyi işleyebilmesi için halkın bilinçli olması gerekmektedir. Denetim işlemi, sadece denetim kurumlarıyla yapılacak bir eylem değildir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda halk ve sivil toplum örgütleri, denetim sürecine dahil edilmektedirler. Özellikle gelişmiş ülkelerde vergi konusunda bu bilinç bireylere okul çağında aşılanmaktadır. Türkiye'deki yapıya bakıldığında denetim ve örgütlü toplum bilincinin çocuklara ve gençlere yeterince verilmediği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle denetim sürecinin etkinliği baştan sekteye uğramaktadır. Türkiye'de son yıllarda "denetim birliği" ilkesi çerçevesinde yapılmaya çalışılan denetim faaliyetlerinin tek elden yapılması da denetim süreci için önemlidir. Türkiye'de denetim işlevini gerçekleştiren birçok kurum bulunmaktadır. Fakat elde edilen sonuçlara bakıldığında denetim işlevinin etkinliği tartışma konusudur. Birden fazla denetim biriminin aynı yetkilere sahip olup farklı birimlere bağlı olması uygulamada çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Bu yüzden "denetim birliği" ilkesi çerçevesinde denetim sürecinin tek bir çatı altında yapılmasında yarar vardır.

Türkiye'de denetim sisteminin olumsuz yönlerinden birisi de denetim sürecinin şeffaf olmayışıdır. Denetim süreci bittikten sonra ortaya çıkan raporların ve sonuçların elde edilmesinde çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Denetim sonrası ortaya çıkan raporların halkın anlayacağı bir dilde yazılması gerekmektedir. Ayrıca bazı raporların devlet sırrı vb. nedenlerle halk ile

paylaşılmaması sonucunda çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bazı raporların devlet sırrıyla alakalı olmamasına karşın halkla paylaşılmadığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle neyin devlet sırrı olduğu, neyin olmadığı konularının kesin sınırlarla belirlenmesi gerekmektedir.

Türk denetim sisteminin sorunlarından birisi de merkeziyetçi yapıdır. Osmanlı İmparatorluğu'nun mirasçısı olan Türkiye Cumhuriyeti, imparatorluğun, mevzuatçı, merkeziyetçi, gelenekçi yönetim anlayışını devralmıştır. Bu nedenle denetim sistemi kamu hizmetlerinin görülmesinde etkililik, verimlilik, yerindelik ve performans gibi unsurların tespit ve ölçümüne yönelmemiş, büyük oranda evrak üzerinde yürütülen ve kurallara uyulup uyulmadığını inceleyen bir yaklaşım sergilemiştir. Dolayısıyla ülke kalkınmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili olamamıştır (Akın'dan aktaran Akpınar, 2006:117). Türkiye'de bir bakanlığın taşra teşkilatı denetlenirken sıklıkla merkezden (Ankara'dan) görevlendirilen kişilerin denetim yaptığı görülmektedir. Merkezden gelen kişilerin bilmedikleri bir ortamda evraklar üzerinden yaptıkları denetim istenilen sonuçları vermemektedir.

Türkiye'de denetim sisteminin etkin olarak işlememesinin nedenlerinin birisi de bürokratik yapıdır. Türkiye'de bürokratik yapının işleyişi her dönem tartışma konusu olmuştur. Özellikle bürokratik yapının aşırı büyümesi, kırtasiyecilik, adam kayırma, yolsuzluk, rüşvet vb. sorunlar nedeniyle denetim süreci etkin olarak işleyememektedir. Denetim sürecinde gereksiz evrak alış verişi süreci olumsuz ve verimsiz olarak etkilemektedir. Türk bürokratik yapısına eleman alınırken liyakat yerine adam kayırmacılık ön plana çıktığı için nitelikli kişilerin bu yapıda görev almaları engellenmektedir. Bu durumda da denetim sistemi etkinliğini yitirmektedir. Bürokratik yapı içerisinde çalışan kişilerin uzun yıllar aynı kurumda çalışmaları neticesinde aralarında gayri resmi ilişkiler de oluşmaktadır. Bu nedenle bir kişi hakkında herhangi bir şikayet söz konusu olduğunda ilgili kişiyi denetleyecek kişi kendi arkadaşı hakkında tarafsız bir karar verememektedir. Bu nedenle hakkında şikayet bulunan görevli en az ceza alarak

ya da hiç ceza almadan görevine devam etmektedir. Sonuçta, halkın denetim sistemine ve elemanlarına olan güveni sarsılmaktadır.

Türkiye'de denetim sistemi, geçmişe yönelik hataları bulmayı ön planda tutan, eskimiş ve uygulama imkânı kalmamış; yönetime, mevzuata göre hareket etmeyi dayatan bir niteliğe bürünmüştür. Türk denetim sistemi; yeniliklere, girişimciliğe ve yaratıcılığa kapalı bir tavır sergilemiştir. Bu anlamda denetim sistemi, yönetimin etkinliğini, verimliliğini, ekonomikliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Dolayısıyla denetim sistemi, sorunları ortaya çıkarmaya ve nedenlerini araştırmaya yönelememekte, çözüm üretemeyen bir yapı sergilemektedir. Ayrıca yönetsel denetim kuruluşları, hiyerarşik düzen içinde, her türlü güvenceden yoksun, siyasal iktidarların baskılarına maruz bırakılarak siyasal amaç ve çıkarlara alet edilmek istenmekte ve yetersiz çalışma koşulları içinde bulunmaktadır. Denetim sisteminin geleceği açısından yönetsel denetimlerin ağırlıklı olarak biçimsel ve bürokratik işlemlere dayalı olması da bu sorunları arttırmaktadır (Günel'den aktaran Akpınar, 2006:117).

Son olarak Türkiye'deki denetim sisteminin olumsuz yönlerinden birisi de sistemin ödüllendirmeye açık olmamasıdır. Denetim elemanlarının mesleki performanslarını artırmaya yönelik bir ödüllendirme sistemi, personelin çalışma yaşamında başarılı olması için önemli bir faktördür. Türkiye'deki denetim sistemi daha çok cezalandırmaya yöneliktir. Gelişmiş ülkelerde uygulanan ödüllendirme sistemi ile vatandaşın da denetim sistemine aktif olarak katılması sağlanmaktadır. Bu nedenle gerek personelin daha verimli çalışması için gerekse vatandaşların denetim sürecine dahil edilmeleri için iyi düzenlenmiş bir ödüllendirme sistemine ihtiyaç vardır.

Türk denetim sistemi, yukarıda belirtilen sorunlar ile karşı karşıyadır. Denetim sisteminin yeniden yapılandırılması ve sorunların çözülebilmesi için yeni bir kuruma ihtiyaç duyulduğu aşikardır. Fakat Türkiye'de denetim sürecinde yaşanan sorunların giderilmesinde nasıl bir kuruma ihtiyaç olduğu tartışmalıdır. İşte bu noktada uygulandığı ülkelerde büyük başarı sağlayan kamu denetçiliği

kurumu kendisini göstermektedir. Türkiye'de kamu denetçiliği gibi bir kuruma ihtiyaç vardır. Fakat bu kurum oluşturulurken diğer ülkelerdeki uygulamalar birebir kopya edilerek Türkiye'de uygulanmamalıdır. Bu kurum oluşturulurken Türkiye'ye ait kültürel ve konjonktürel yapılar dikkate alınarak Türkiye'nin yapısına uygun bir kurum hazırlanmalıdır. Türkiye'de böyle bir kurumun oluşturulması için kamu denetçiliği kurumunun tarihsel gelişimi, tanımı, özellikleri ve farklı ülkelerde uygulanış biçimleri iyi analiz edilmelidir. Bu analizler yapıldıktan sonra Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmalıdır.

İdarenin yargısal denetiminin, tarafsız idari makamlarca yapılageldiği ülkelerde bile, idarenin bünyesine kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha süratli, daha kişisel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada önemli bir boşluğu doldurabilen, daha iyi bilgi sahibi olurken, keyfilikle mücadelede daha etkili olan, tutarlı bir kuruma duyulan gereksinme, gözlerin kamu denetçiliği kurumuna çevrilmesine neden olmuştur. Yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin yeniden ele alınması, belirlenmesi, düzenlenmesi ve tanımlanması gereksinmelerinin gittikçe büyümesi sonucunda kamu denetçiliği kurumunun artan önemi ortaya çıkmıştır (Erhüman, 1995:22).

Kamu denetçiliği kurumu, tarafsız ve bağımsız bir denetim organı olması nedeniyle oldukça önemlidir. Türkiye'de yöneten ve yönetilen ilişkisi çerçevesinde özellikle bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasında kamu denetçiliği kurumu oldukça etkin bir çalışma içerisinde olacaktır. Çünkü Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına bakıldığında Türkiye'nin taraf olduğu davalarda özellikle birey hak ve özgürlüklerinin ihlaline karşı işlenen suçlar ile ilgili davalar göze çarpmaktadır. Özellikle 1980 darbesi sonrası yaşanan faili meçhul cinayetler, yakınları sorguda vb. muamelelerde kaybolan insanların mağduriyetleri oldukça önemlidir. Türkiye'de vatandaşlar haklarını ararken özellikle yargı yolunu kullanmaktadırlar. Bu yol kullanılırken konuların teknik ve masraflı oluşu, bireylerin haklarını yeterince arayamamalarına neden olmaktadır. Özellikle Türkiye'de yargı denetimi alanında yaşanan sorunlar AB ilerleme

raporlarında da vurgulanmıştır. Uzun tutukluluk süreleri, zaman aşımı ile düşen davaların sayısındaki çokluk bireylerin devlet otoritesine saygısını azaltmaktadır. Uzun yargılama süreci de vatandaşları belli konularda isyan ettirmektedir. Kamu denetçiliği gibi bir kurumun varlığı yargısal denetimin yarattığı bu olumsuzlukları gidermede önemli bir konuma sahip olabilir. Kamu denetçiliği kurumu sahip olduğu geniş araştırma yetkisi ve denetim işlevini yürütürken, kullandığı yolların daha az karmaşık olması nedeniyle kişi hak ve özgürlüklerinin korunmasında etkin bir yol olabilmektedir.

Türkiye'de güçler ayrılığı ilkesinin uygulanıp uygulanmadığı oldukça tartışmalıdır. Çünkü dünyadaki birçok ülkede görüldüğü gibi yürütme, yasama ve yargıyı etkileyebilmektedir. Bu nedenle kişi hak ve özgürlüklerine müdahaleler yapılmaktadır. Yürütme erkinin diğer iki erki etkisi altına alması ile demokratik gibi görünen devletler aslında anti demokratik bir görünüme sahip olabilmektedir. Özellikle Türkiye'de kanun hükmünde kararnamelerin var olması, yürütme erkinin yasama erkine olan baskısını açıkça gözler önüne sermektedir. Bu nedenle kamu denetçiliği kurumu gibi bağımsız bir denetim kurumunun varlığı Türk denetim sistemi için hayati bir öneme sahip olmaktadır.

Türkiye'de bürokratik yapının aşırı büyümesi ve etkin olmayışı, vatandaşların haklarını araması ve işlerini yürütmesi noktasında birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Bürokratik yapının aşırı büyümesi sonucunda vatandaşlar birçok olumsuz davranışla karşılaşmaktadır. Bürokratik yapı içerisine personel alınırken rasyonel ilkelerden uzak, keyfi ve niteliksiz kişilerin alınması en büyük sorundur. Vatandaşlar işlerini yaptırmak amacıyla bir devlet kurumuna gittiğinde keyfi ve saygısız davranışlarla karşılaşabilmektedirler. Bu olumsuz davranışlar neticesinde vatandaşlar çeşitli hak kayıplarına uğrayabilmektedirler. Bu durumda vatandaşlar yönetim yapısına olan güvenlerini kaybetmektedirler. Bu olumsuzluklar nedeniyle vatandaşlar hiçbir olumsuzluğun giderilmeyeceğine inanmaktadırlar. Bu durum vatandaşları pasifize etmektedir. Pasifize olan toplumlarda sivil toplum bilinci de gelişmemektedir. Halbuki Kamu Denetçiliği

Kurumu'nun etkin olarak işleyebilmesi için sivil toplum ve örgütlü toplum kavramlarının gelişmiş olması gerekmektedir. Vatandaşların haklarını arama isteği kaybolduğu anda baskıcı ve otoriter yönetimlerin var olması içten bile değildir. Bu nedenle vatandaşların haklarını aradıklarında sonuç alabilecekleri etkin bir kuruma ihtiyaç vardır. Bu kurum da kamu denetçiliği kurumu olabilir. Çünkü kamu denetçiliği kurumunun tarafsız ve bağımsız bir kurum olması vatandaşların haklarını ararken kullanacağı etkin bir kurum olmasında oldukça önemlidir. Kamu denetçiliği kurumu sahip olduğu geniş araştırma ve bilgiye ulaşma yetkisi nedeniyle sorunların çözümünde oldukça etkilidir.

Kamu denetçiliği kurumunun özellikle demokratikleşme sürecinde olan ülkelerde oldukça rağbet görmesinin nedeni, bu kurumun hukuk devletine ve vatandaşların yaşadıkları sorunlara hakkaniyet çerçevesinde getirdiği çözümlerin ortaya çıkardığı şeffaf yönetim anlayışıdır. Hukuk devleti yönetenler ile yönetilenlerin aynı kurallara tabi olduğu sistemdir. Diğer bir ifadeyle, yönetenlerin ellerinde bulundurdukları güç nedeniyle güçsüz durumdakilere herhangi bir üstünlük sağlayamamasıdır. Bu dengeyi kurabilecek kurumların varlığı ile yöneten ve yönetilenler arasındaki bağ belli bir dengeye oturtulabilir. Bu dengeyi sağlayıcı önemli kurumlardan birisi de kamu denetçiliği kurumudur. Belli dönemlerde yönetenler ellerinde bulundurdukları gücü kötü yönde kullanarak yönetilenlerin haklarını gasp edebilmektedirler. Kamu denetçiliği kurumu da tarafsız ve bağımsız bir kurum olarak vatandaşların yönetim ile yaşadıkları sorunların çözümünde hakkaniyetle kararlar vererek yönetilenlerin korunmasında etkin bir rol üstlenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu denetim elemanlarına sağladığı geniş olanaklar sayesinde, denetçilere bağımsız ve etkin bir denetim yapma olanağı sunacaktır. Türk denetim sisteminde görev yapan denetim elemanlarının maaş, özlük işleri gibi konularda yaşadıkları sorunlar kamu denetçiliği kurumunun elemanlarında görülmemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı'nda baş denetçinin maaşının en yüksek memur maaşına eşitlendiği görülmektedir. Diğer denetçiler,

uzman ve uzman yardımcılarının da maaş ve özlük hakları yönünden tatmin edici haklara sahip olduğu görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de uygulanması esnasında bilişim teknolojileri de oldukça önemli bir yere sahip olacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu'na internet üzerinden ulaşım imkânının sağlanması oldukça önemlidir. Bu kurumun çalışmaları sonucu elde ettiği verileri sosyal medya ortamında ve internette paylaşmaları hayati bir öneme sahip olmaktadır. Çünkü bu yolla medya organları ve kamuoyu bilinçlendirilerek sorunların çözümünde önemli bir gelişme sağlanacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yasama denetiminin genel itibariyle yönetenlerin güdümünde olması ve bağımsız çalışılamaması nedeniyle ortaya çıkan etkin olmayan denetim de bir çare olacaktır. Yargı denetiminde görülen işlerin teknikliği ve uzunluğu gibi sorunlar, kamu denetçiliği kurumunun bürokratik yapıdan uzak oluşu ve hızlı bir şekilde işlemesi sebebiyle ortadan kalkacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun üzerinde herhangi bir baskı olmayışı bu kurumun tarafsız karar vermesine neden olacaktır. Bu sayede çeşitli nedenlerle ortaya çıkmış sorunlara tarafsız çözüm önerileri getirilecek, vatandaşların sorunları çözülerek, yöneten ve yönetilen arasındaki ilişki hakkaniyet, şeffaflık, hukuka uygunluk ve insan haklarına uygun şekilde denetlenecektir.

SONUÇ

Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin yargı dışı denetim yollarından birisidir. Bu kurumun Türkiye'de uygulanabilirliği tartışma konusudur. Bazı kesimler Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerek olmadığı bu kuruma benzer kurumlarda yapılacak değişimler ile istenilen sonuçlara ulaşılacağını savunmaktadırlar. Fakat Türk denetim sisteminde yaşanan sorunlara bakıldığında mevcut denetim kurumlarının tarafsızlık ve bağımsızlıktan oldukça uzak oldukları görülmektedir. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'na olan ihtiyaç açıkça görülmektedir. Peki, Kamu Denetçiliği Kurumu Türk denetim sistemine ne gibi yararlar getirecektir? Bu sorunun cevabı oldukça basittir. Fakat bu sorunun cevabını vermeden önce Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu kurulurken bazı noktalara dikkat edilmesi gerekmektedir. Öncelikle kamu denetçisi seçilecek kişinin toplumun bütün kesimlerince kabul edilecek bağımsız ve tarafsız bir kişi olması gerekmektedir. Çünkü Türk denetim sistemine getirilen en önemli eleştiri, sistemin yürütmenin güdümünde olduğudur. Bunun engellenmesi için kamu denetçisi seçilecek kişinin iktidar ve muhalefet partilerinin uzlaşacağı bir isim olması gerekmektedir. Çalışmada daha önce de belirtildiği gibi kamu denetçisinin seçiminde tek turlu çoğunluk sistemi uygulanmalıdır. Ayrıca ilk turda 4/5 çoğunluğu alan aday kamu denetçisi seçilmelidir. Bu görüş biraz katı olarak görülebilir. Fakat kamu denetçisi seçilecek kişinin tarafsız olabilmesi için bu katı şart mutlak surette getirilmelidir.

Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun etkin olabilmesi için denetim alanının bütün kamu idarelerini kapsaması gerekir. Özellikle Türkiye'de TSK (Türk Silahlı Kuvvetleri)'nin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim alanında bulunması gerekmektedir. Fakat Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı TBMM'nde görüşülürken kamu denetçiliğinin denetim alanından TSK'nin çıkartılması görüşü kabul edilmiştir. Bu durum oldukça vahim bir durumdur. Çünkü TSK'nin denetimi kendi iç birimlerince yapılmaktadır. Fakat TSK'de faaliyetler emir komuta zinciri çerçevesinde olmaktadır. Bu durumda tarafsız ve bağımsız denetim

yapılamamaktadır. Kamu denetçiliğinin dünyadaki uygulamalarına bakıldığında askerleri denetleyen kamu denetçisine oldukça sık rastlanmaktadır. TSK'nin yapmış olduğu denetimin tarafsız ve bağımsız olmayışı çeşitli hak kayıplarının yaşanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle askeri kamu denetçiliği sistemi Türkiye'de kesinlikle olmalıdır.

Türkiye'de kamu denetçiliği sisteminin etkin olarak çalışabilmesi için bazı kavramların açık şekilde tanımlanmasına ihtiyaç vardır. Örneğin "devlet sırrı" kavramının ne olduğu, sınırlarının ne olduğu açık şekilde belirtilmelidir. Kamu denetçiliği kurumu Türkiye için yeni bir kurumdur. Bu nedenle kurumu hayata geçirmeden önce kamuoyuna kurum hakkında bilgiler verilmelidir. Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumu uygulayan birçok ülkede kurum hakkında vatandaşlara gerekli bilgiler verilmediği için kurumun sağlıklı çalışması engellenmiştir. Kurumu diğer denetim birimlerinden üstün gören bireyler her türlü başvuruyu kuruma yapmıştır. Bu olumsuz durumun yarattığı sonuçlar neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile diğer denetim kurumları arasında yetki karmaşası yaşanmıştır. Bu sorunların yaşanmaması için Kamu Denetçiliği Kurumu'nun alt yapısı iyi hazırlanmalıdır. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı'nda belirtildiği gibi İdari Yargılama Usulü Kanununun belirttiği mercilere başvurulmadan önce kuruma başvuru yapılmamalıdır. Yetki karmaşasının önüne geçilmesi için yargıda görülmekte olan davalar ile ilgili kamu denetçisi kurumuna başvuru yapılmamalıdır. Kamu denetçiliğinin etkin olabilmesi için bazı yollar izlenmelidir. Örneğin herhangi bir sorunla karşılaşıp haklarının ihlal edildiğini düşünen bireyler önce kamu denetçisine başvurmalıdırlar. Sonrasında kamu denetçisinin hazırladığı raporu dava aşamasında delil olarak kullanmalıdırlar. Böylece tarafsız bir şekilde hazırlanan rapor yargı görevlilerinin karar verme aşamasında işlerini kolaylaştırabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk denetim sisteminin dönüşümünde önemli bir rol oynayacağı aşikardır. Kurumun Türkiye'de oluşturulması esnasında çeşitli noktalara dikkat edilmesi gerekmektedir. Öncelikli olarak kurumun

özerkliği kesinlikle sağlanmalıdır. Kurum hiçbir birimin baskısı altında olmamalıdır. Kuruma vatandaşlar rahat bir şekilde ulaşabilmelidirler. Kurum bireysel başvuru yanında, res'en de harekete geçerek denetim yapabilmelidir. Kurumun bağımsız ve tarafsızlığına gölge düşürücü hiçbir eylem ve davranış içerisine girilmemelidir. Bu şekilde oluşturulacak bir kurum, Türk denetim sistemine oldukça büyük katkılar sağlayacaktır. Kurum bu özellikler çerçevesinde oluşturulduğunda diğer denetim mekanizmalarının eksikliklerini taşımayacaktır. Türk denetim sistemi analiz edildiğinde dikkat çeken en büyük sorun, denetim birimlerinin bağımsız ve tarafsız olmayışlarıdır. Siyasi denetim mekanizması, yürütmenin etkisi nedeniyle etkin çalışamamaktadır. Yargı denetimi ise karmaşık oluşu, pahalılığı ve yargının siyasallaşması vb. konular nedeniyle devamlı eleştiri oklarına hedef olmaktadır. Kamuoyu ve baskı grupları denetimine bakıldığında Türkiye'de sivil toplum bilincinin gelişmemiş olması neticesinde etkin olarak denetim yapılamadığı görülmektedir. İdari denetimde ise yine siyasal baskı nedeniyle istenilen sonuçlara ulaşılamadığı görülmektedir. Kısacası Türk denetim sisteminin en önemli sorunu, denetim sisteminin yönetenlerin güdümünde olmasıdır. Kamu Denetçiliği kurumunun oluşturulması ile bu sorunun ortadan kalkacağı aşikardır. Bu nedenle kurum diğer ülkelerde uygulanış şekilleri iyi analiz edilip Türk denetim yapısına uygun şekilde oluşturulduğunda bireylerin hak kayıplarının engellenmesinde önemli görevler üstlenecektir.

KAYNAKÇA

A) KİTAPLAR VE MAKALELER

ABDİOĞLU, Hasan, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi" , *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6, Sayı:11, Bahar 2007/2, s.84.

AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali , *Kent Devletinden İmparatorluğa* , İmge Yay., Ankara, 2009, s.9-15.

AĞYEL, Şahnur, *Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi*, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007, s.61.

AKAT, İ, BUDAK, G., *İşletme Yönetimi*, Ekin Yay., İstanbul, 1994, s.139.

AKINCI, Müslüm, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul,1999, s.79.

AKPINAR, Elçin, *Türkiye'de Denetim Olgusu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Denetlenmesi*, (Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , Isparta, 2006, s. 26-117.

ALICI, Orhan Veli, *Belediyelerin İç ve Dış Denetimi*, (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2007, s.7.

ATAY, Cevdet, *Devlet Yönetimi ve Denetim*, Alfa Yay., İstanbul, 1999, s. 47-49.

AVŞAR, B. Zakir, *Ombudsman (Kamu Hakemi*), Hak-İş Eğitim Yay., Ankara, 1999, s.35.

BABÜROĞLU, Oğuz, HATİBOĞLU, Nevra, *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1997.s.37.

Başbakanlık İnsan Hakları Temel Bilgiler, Koruma Mekanizmaları, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları Kitabı, Başbakanlık Yay., Ankara, 2006, s.

Başbakanlık Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Başbakanlık Yay., Ankara, 2000, s.124-125.

BOZKURT,Ömer ; SEZEN,Seriye; ERGUN, Turgay, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE-Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yay., Ankara, 2008, s. 62-63.

BOZOĞLU, Menekşe, *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu,* (Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya, 2007, s.35.

CAN, Halil, *Organizasyon ve Yönetim*, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 1999, s.234.

China Audıt Socıety (Çin Denetim Derneği), ” History and Devolopment of State Audit ” *State Audit Accountability,* 1991, s. 255-258.

ÇAKMAK, Caner, *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Yeri ve Önemi*, (Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi,), İzmir, 2008, s.15,16 - 117,118.

ÇELİKYAY, H.Sabri, Ulusal İnsan Hakları Kurumları ve Türkiye, *Disiplinler Arası Yaklaşımla İnsan Hakları* İçinde, Edt. Yrd. Doç. Dr. Selda Çağlar, Beta Yay., İstanbul, 2010, s.482-483.

DAVER, Bülent, *Siyaset Bilimine Giriş,* Siyasal Kitap Evi Yay.,Ankara, 1993, s.82.

DERDİMAN, Cengiz, *İdare Hukuku*, Alfa Aktüel Yay.,Bursa, 2010, s. 475.

DERDİMAN,Cengiz, *Anayasa Hukuku*, Alfa Aktüel Yay.,Bursa, 2010, s.70-73.

DEMİR, Galip, *Ombudsman Aranıyor*, Ahilik Araştırmaları Yay., İstanbul, 2002, s.152.

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

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013), DPT Yay., Ankara, 2007, s.17.

DURSUN, Davut, *Siyaset Bilimi*, Beta Yay., İstanbul, 2008, s.32.

DURSUN, Hasan, "Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* Sayı:95, 2011, s.25.

EFİL, İsmail, *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, Dora Yay., Bursa, 2010, s.65.

ERDOĞMUŞ, Osman, *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kavramı: Türkiye Örneği,* (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006, s.19.

ERHÜRMAN, Tufan, *Dünya'da ve KKTC'de Ombudsman*, Işık Yay., Lefkoşa, 1995. s.124.

ERHÜRMAN, Tufan , "Ombudsman", *Amme İdaresi*, Cilt:31, Sayı:3, 1992, s.38.

ERHÜRMAN, Tufan, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü ?", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 49, S. 1-4,Ankara, 2000, s.27.

ERTÜRK, Mümin, *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, Beta Yay., İstanbul, 2011, s.36.

ESGÜN, İbrahim Uğur, "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 45, Ankara, 1996, s.1-4.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık),* Yetkin Yay.,Ankara, 2011, s.32.

FEYZİOĞLU, Elvan, *Vali Uçan Kuşlar Gülümser*, Yazıcı Yay.,İzmir, 2001, s.56.

GEDİKLİ, Kübra, *Kamu Bürokrasisinin Denetim Aracı Olarak Kamu Bürokrasisi,* (Gazi Osman Paşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Tokat, 2007, s. 37-38.

GENÇ, Nurullah, *Yönetim ve Organizasyon / Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.154.

GÖRMÜŞ, Ayhan, "Türkiye'de Sosyal Diyaloğun Gelişimi" *Çalışma ve Toplum,* Sayı:14, İstanbul, 2007, s.35.

GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2008, s.261.

GÖZLER, Kemal, *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2008, s. 265.

GÖZLER, Kemal, Türk *Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2008, s. 200.

GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa, Ekin Kitabevi, 2008, s.192.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 1999, s.306-307.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 1998, s.106.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Yönetsel Yargı*, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 2003, s.331-332.

GÜNLER, Serkan, *Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri,* (Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , Kırıkkale, 2006, s.125.

İBA, Şerif, *Parlamenter Denetim :Yolları, Etkinliği Ve Susurluk Örneği*, Bilgi Yay.,Ankara, 1997, s.85.

KAGERMAN,W.; KİNNEY,W. ; ,KÜTİNG,K.,; WEBER,C, *Internal Audit Handbook*, Springer Pub., Berlin, 2008, s.45.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor, TODAİE Yay., Ankara 1991, s.78.

KAZMİER, L., *İşletme Yönetimi İlkeleri*, Çev.Cem ve diğerleri, TODAİE Yay.,Ankara, 1979, s.45.

KENAN, Kenan, *Türk Hukukunda Dilekçe Hakkı ve Kullanma Usulü,* (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , Ankara, 2007, s.65.

KESTANE, Doğan, "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, Sayı 151, Temmuz – Aralık,2006, s.97.

KILAVUZ,R.; YILMAZ,A.; İZCİ,F.; "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" , *Cumhuriyet. Üni. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 2003, s.59-63.

KOCAMAN, Habip, "Parlamenter Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru", *Yasader (Yasama Derneği) Yay.* http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/08-kocaman.pdf, s.25-27.

KÖKSAL, Mustafa, *Ombudsman "Kamu Hakemi",* Işık Eğitim Kültür Yay.,Ankara, 2007, s.35.

KÖSE, H. Ömer, *Dünya'da ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, Sayıştay Yay., Ankara, 2007, s.47.

KÖSEOĞLU, Özer, "Avrupa Ombudsmanının Hukuki İşleyişi Statüsü ve Kurumsal Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*, sayı: 79, dergi.sayistay.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.04.2011, s.35.

KULAKSIZ, Harun, *Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Sistemi ve Uygulanabilirliği*, (Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , Sakarya, 2008, s.15-18.

KURT, Mehmet, *Türkiye'de Ceza İnfaz Kurumlarının Sorunları*, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , Ankara, 2006, s.52.

KÜÇÜKÖZYİĞİT, H. Galip , "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme", *Uluslararası Hukuk ve Politika,* 2(5), 2006 s. 90-111.

MEHDİYEV F., *Hukuk Devletine Geçiş Sürecinde Azerbaycan'da İdarenin İşlemleri*, (Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi) , Konya, 2003, s.112.

MUCUK, İsmet, *Temel İşletme Bilgileri*, Türkmen Kitabevi Yay.,İstanbul, 2008, s.54.

MUCUK, İsmet, *Modern İşletmecilik,* Türkmen Kitabevi Yay.,İstanbul, 2005, s.34.

MUTTA, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yay., İstanbul, 2005, s.65.

NEWMAN, William, *İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*, TODAİE Yay.,İstanbul, 1979, s.47.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku,* Yetkin Yay., Ankara, 1989, s.45.

ÖZDEN, Kemal, *Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar,* Seçkin Yay.,İstanbul, 2010, s.38.

ÖZER, M. Akif, "Yönetişim Üzerine Notlar", *Sayıştay Dergisi,* Sayı: 63, Ankara, 2006, s.12.

ÖZMEN, Metin, *Türkiye'de Ceza Evlerinin İdari Açıdan Denetimi,* (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2007, s.121.

SANAL, Recep, *Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002, s.25.

SARIER, Burcu, *Kadın Erkek Eşitliği Bağlamında Bağımsız Bir Denetim Kurumu: Ombudsman*, Başbakanlık Yay.,Ankara, 2010, s.125.

SEZEN, Seriye, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm*?", Amme İdaresi,* Cilt:34, Sayı:4, 2001, s.57.

SEZEN, Seriye, "İngiltere ve İskoçya Cezaevi Yönetimleri Üzerine Gözlemler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35 Sayı:1, Mart 2002, s.69.

SEZER, Abdullah, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Dilekçe İle Başvuru Hakkı, *Prof.Dr.Tuncer Karamustafaoğlu'na Armağan*, Adalet Yay.,Ankara,2010, s.15.

SÜLER, Gamze Yudum, "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği", *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı:34, 2010, s.47.

ŞAFAKLI, Okan Veli ,"Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak 'Ombudsman' ve AB Sürecinde KKTC'ndeki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış", *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi,* Cilt:11,Sayı: 2, 2009, s.84.

ŞAHİN, Ramazan, "Ombudsman Ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 444, 2004, s.57.

ŞENGÜL, Ramazan, "Ombudsman Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi", 2.*Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu,* Sakarya Üniversitesi, İİBF, 2005, s.74.

ŞİMŞEK, M. Şerif, *Yönetim ve Organizasyon*,Eğitim Yay.,Konya, 2007, s.78.

TANÖR, Bülent; YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, *1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yay.,İstanbul, 2001, s.148.

TEMİZEL, Zekeriya, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı – Ombudsman,* IULA – EMME Yayınları, İstanbul, 1997, s.27.

TEMİZKAN, Koray, *Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye'de Uygulanabilirliği,* (Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin, 2008, s.18-25.

TERZİOĞLU, Süleyman, *Anayasa Hukuku*, Orion Yay., Ankara, 2009, s.34.

TORTOP, Nuri; Eyüp G. İSPİR; AYKAÇ, Burhan, *Yönetim Bilimi*, Nobel Yay. Ankara, 2007, s.121.

TOSBIYIK, Şahin, *Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu,* (Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , Afyon, 2008, s.25.

TUNCER, Doğan, VAROĞLU, Demet, DOĞAN Yaşar, *Genel İşletmecilik Bilgileri*, Siyasal Kitabevi Yay., Ankara, 2007, s.132-134.

URAL, Yurdanur, "Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması Serüveni ve Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa İlişkin Kararının Değerlendirilmesi",*Uluslararası Davraz Kongresi*, Isparta, 2009, s.852, 10-12.

ÜNAL, Feyzullah, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi Yerel Yönetim Ombudsmanı*, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2008, s.137-140.

ÜNVER, Ebru, *"Ombudsmanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanlık"*. (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Tezsiz Yüksek Lisans Projesi), Ankara, 2008, s.11, 30-32.

YAMAN, Adem, "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış", Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*" Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 133, 2008, s.24-26.

YAZICIOĞLU, Recep, *Popülist Politikaya, Tıkanmış Ekonomiye, Yozlaşmış Sisteme Sil Baştan*, Yazıcı Yay.,İzmir, 1999, s.35.

YILMAZ, R. ; KILAVUZ, A.; İZCİ, F., "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı. 1, 2003, s.47.

YUSTEMUR, Serap, *Yönetsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk* Denetçisi, (Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bolu, 2005, s. 25-29.

YÜKSEL, Erkan "Kamuoyu Oluşturma ve Gündem Belirleme" Kavramları Nerede Kesişmekte, Nerede Ayrılmaktadır?", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2007, s.29.

B) İNTERNET SİTELERİ

http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/sayistay_danistay_mgk.html

http://danistay.gov.tr.

http://www.habervitrini.com/haber/tbmm-dilekce-komisyonunda-gulumseten-dilekceler-ve-adresler-202604/

www.kamudenetçisi.gen.tr.

http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm

http://www.sayistay.gov.tr/

http://mevzuat.dpt.gov.tr/kanun/4641.html