

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEĞİ

Mehmet Akif ÖZER*

ÖZ

Ülkemizde, kamu yönetimi siyasal denetim kapsamında TBMM tarafından soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru aracılığıyla denetlenmektedir. Bunun yanında yönetsel denetim kapsamında hiyerarşik denetim, idari teftiş ve vesayet denetimi uygulanmaktadır. İdari yargı kapsamında ise Danıştay, idare mahkemeleri gibi yargı yerlerinin denetimi söz konusudur. Ayrıca baskı grupları ve kamuoyunun denetimi zaman zaman kamu yönetimi üzerinde etkili olmaktadır.

Son yıllarda bu sürece ombudsman kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu da dahil olmuştur. Bu çalışmada yukarıda belirtilen diğer denetim türlerinin ayrıntısına girmeden kamu yönetiminin denetim süreci ana hatlarıyla incelenip, Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinde ayrıntılı durulacaktır. Kurumun kuruluş süreci ayrıntılı incelenecek, bu süreci Türkiye’de yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışının şekillendirdiği yeni denetim anlayışının nasıl etkilediği analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Teftiş Kurulu, Sayıştay, İç ve Dış Denetim, Kamu Denetçiliği.

NEW SEARCHES IN THE CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE EXAMPLE OF OMBUDSMAN INSTITUTION

ABSTRACT

In our country, public administration is controlled by the Parliament under political control via parliamentary question, general debate, parliamentary investigation, parliamentary inquiry and censure motion. Besides this, under administrative control; hierarchical control, administrative inspection and guardianship control are applied. In the context of administrative jurisdiction, there is control of the judiciary in the form of the Council of State and administrative courts. In addition, the control of public opinion and pressure groups becomes effective over public management from time to time.

In recent years, the Ombudsman Institution has been included in this process. In this study, without going into detail about other control types mentioned above, the control process of public administration is reviewed, and the Ombudsman Institution is discussed in detail. The study examines the establishment process of the Ombudsman Institution in detail and analyzes how this process is affected by the new understanding of control that was shaped by the new public management and governance approach in Turkey.

* Prof. Dr. Gazi Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, ozer@gazi.edu.tr

Keywords: Control, Inspection Board, Turkish Court of Accounts, Internal and External Audit, Ombudsman Institution.

GİRİŞ

Günümüzde kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik arayışları, hesap verebilirlik ve sorumluluk anlayışı çerçevesinde toplumda tüm kamu hizmet sunum süreçlerinin rasyonelleştirilmesine yönelik olarak ilgili tüm aktörler üzerinde önemli bir baskı oluşturmaktadır. Bu baskı alanlarından birisi de kamu yönetiminin denetimi üzerinde gerçekleşmektedir. Artık toplumda klasik denetim anlayışının olumsuzlukları karşısında yeni yönetim anlayışının gereklerine uygun olarak yeni bir denetim anlayışına geçilmesi tartışılmaya başlanılmıştır.

Denetim genel olarak bir işin olması gerektiği şekilde yapılıp yapılmadığını anlamak ya da bir işi yapılması gerektiği şekilde yürütmek için bakıp gözetmek, teftiş, murakabe, kontrol olarak tanımlanır. Bu açıdan denetim, felsefeden psikolojiye, ekonomik faaliyetlerden askeri hususlara kadar pek çok alanda değişik anlamlarda kullanılır.

Sözlüklerde; yönetme, yönlendirme, gözetme, sınırlandırma, düzenleme, hükümet etme, çekip çevirme veya denetleme yetkisi ve gücü; bir şeyin üzerindeki nüfuzun sınırlandırılması veya yönlendirilmesine ilişkin yetenek olarak tanımlanan denetim, bir süreç olarak ister kamusal ister özel olsun tüm kuruluşlar için önemli bir ihtiyaçtır. Bu yönüyle çalışmamızda ayrıntılı inceleyeceğimiz kamu yönetimi için denetim, onun niteliği ve toplumun günlük yaşantısı üzerindeki etkisi dolayısıyla bir zorunluluk olarak görülmektedir. Bir kuruluştaki yapılan işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliği ancak denetim sayesinde saptanmakta ve gerekli tedbirler alınabilmektedir. Bu şekilde denetim sayesinde örgütün amacına varma derecesini ve sağladığı hizmetleri değerlendirme imkânı kazanılmaktadır (Erdoğan, 2006: 12).

Bu çalışmada yukarıda belirtilen yönetimde etkinlik ve verimlilik arayışları çerçevesinde Türk kamu yönetiminde uygulamada görülen denetim süreci yapı ve işleyiş açısından ele alınacaktır. Öncelikle klasik denetim yapısı ile ilgili bilgiler verilir, son yıllarda denetim anlayışındaki değişim, iç ve dış denetim tartışmaları ile beraber değerlendirilecektir. Son kısımda ise söz konusu arayışlar çerçevesinde Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumunun bu süreçteki konumu ve etkinliği incelenecektir.

1. ÜLKEMİZDE KLASİK DENETİM YAPISI

1982 Anayasası kamu yönetiminin denetimi konusunda, siyasal erkin sorumlusu başbakanı sorumlu kılmıştır. Anayasa’nın 112. maddesine göre Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve

hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek konusunda Bakanlar Kurulu ile birlikte sorumludur. Başbakan ayrıca bakanların görevlerinin Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür. Bakanlar ise 3046 sayılı Kanun’un 21. maddesi uyarınca buldukları bakanlığın en üst amiri olarak bakanlık hizmetlerinin mevzuata, hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle sorumludur. Bu amaç için yöneticilere emir ve talimat vermek, onları yönlendirmek, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek gibi görevleri bulunmaktadır (Akpınar, 2006: 27). Başbakan denetim yetkisini kullanırken Başbakanlık Teftiş Kurulundan, bakanlar da bakanlık teftiş kurullarından yararlanırlar.

Başbakan ve bakanlıklar yanında TBMM de kamu yönetimi üzerinde denetim uygular. Yürütme organına yıllık bütçe kanunlarıyla harcama yapma ve gelir toplama yetkisi veren TBMM, bu yetkinin kullanım sonuçlarını da denetler. Yürütme içinde siyasal sorumluluk taşıyan icrai makamları daha önce açıkladığımız siyasal denetim kapsamında soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi yollarla denetlemektedir. TBMM bunların yanında genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ve kamu iktisadi teşebbüslerini Sayıştay aracılığıyla denetlemektedir. Ayrıca TBMM, Anayasa’nın 164. maddesindeki düzenlemeyle, bütçe kanunu ile verdiği yetkilerin kontrolünü kesin hesap kanunları ile yapmaktadır (Görgün, 2011: 22-25). Bu şekilde Başbakanlığın, bakanlıkların ve TBMM’nin kamu yönetimi üzerindeki bu genel denetim yetkilerini belirttikten sonra, kamu yönetimi üzerinde uygulanan denetim süreçleri ayrıntılı olarak şu şekilde belirtilebilir:

-Teftiş Kurulları Denetimi: 3046 sayılı Kanun, bakanlıkların, kuruluş ve görev esaslarını düzenlemiştir. Bu doğrultuda bakanlıklarda danışma ve denetim görevinin ifası için teftiş kurulları kurulmuştur. Bu kurullar aracılığıyla her bakanlık kendi işlemlerini denetlemekte ve raporlarını gereği için kendi bakanlığına sunmaktadır. Her bakanlığın teftiş kurulu yanında, bu bakanlıklara bağlı bağımsız genel müdürlük ve ilgili idarelerin kendi denetim kurulları da ihdas edilmiştir. Diğer taraftan, bazı bakanlıklar kamusal sorumlulukların daha etkin ve verimli sunulabilmesi için bölge ve/veya il düzeyinde örgütlenmiştir (Yaman, 2008: 36). Bakanlık veya müsteşarlık bünyesinde yer alan teftiş kurulu başkanlıkları ile bakanlık ve müsteşarlık kontrolörleri, bağlı buldukları bakanlık, müsteşarlık veya genel müdürlüklerin bünyesinde, bakanın, müsteşarın veya genel müdürün emri veya onayı üzerine bakanlık, müsteşarlık veya genel müdürlük teşkilatı ile bakanlığa veya müsteşarlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmişlerdir. KİT ya da yerel yönetimler gibi tüzel kişiliğe sahip idarelerin bünyesinde yer alan teftiş kurulları da bağlı buldukları kuruluşun sınırları içinde kalmak şartıyla, kuruluşun her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevlendirilmişlerdir (Kuluçlu, 2006: 13).

Görüldüğü gibi ülkemizde kamu yönetiminin denetlenmesinde ve idari soruşturmalarını yürütülmesinde teftiş kurullarından yararlanılmaktadır. Bakanlıklarda ve bakanlıkların ilgili kuruluşlarında denetim birimi olarak faaliyet gösteren, yasalarla oluşturulmuş, görev, yetki ve çalışma esasları tüzüklerle düzenlenmiş olan teftiş kurulları; bağlı buldukları kuruluşun amacına en verimli şekilde, zamanında, geçerli hukuk düzenine uygun ve rasyonel olarak ulaşıp ulaşılmadığını tespit etmek için faaliyette bulunurlar. Bu süreçte; metotların, yapılan işlem ve eylemlerin uygunluğu, bunların verimlilik, etkinlik ve ekonomi ile hizmet kalitesini sağlayıp sağlamadıklarını araştırıp kontrol ederler. Eğer sapmalar varsa bunları meydana çıkarmak ve genel düzeltme çareleri tavsiye etmek, eğitim ve haberleşmeyi sağlamak merkez-taşra arasında köprü kurmak, merkezdeki planlama ve düzenleme çalışmalarına katılmak gibi hizmetlerin en uygun tarzda yürütülmesine yardımcı olurlar.

Teftiş kurulları, genellikle içinde yer aldıkları bakanlık veya kuruluşun en yetkili amiri olan bakan veya genel müdür tarafından atama yoluyla oluşturulur. Teftiş kurulları başkan olarak adlandırılan, doğrudan en üst hiyerarşik amire bağlı, onun talimatları doğrultusunda görev yapan, sorumlu olduğu kimsenin başkanlığında, belirli usullere göre en üst hiyerarşik amir tarafından veya kurul başkanı tarafından atanan başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcılarında oluşan bir denetim örgütüdür. Bakanlık bünyesinde yer alan teftiş kurulları, ilgili bakan adına, bakanlık teşkilatı ile bakanlığın ilgili olduğu KİT’lerin ve bağlı kuruluşların tüm personelinin iş ve işlemlerinin teftişi ve gerektiğinde soruşturması ile görevlidir. Teftiş Kurulları 3046 sayılı Kanun’un 23. madde düzenlemesine göre; bakanlığın bağlı veya ilgili kuruluşunun amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun olarak çalışmalarını sağlamak amacıyla gerekli önerileri hazırlayıp bakana sunmak ve özel kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmekle sorumludur. Ancak bünyesinde teftiş kurullarına yer veren kuruluşlar olduğu gibi (örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde teftiş kurulları yer almaktadır) teftiş kurullarına yer vermeyen kuruluşlar da bulunmaktadır (Akpınar, 2006: 93-96). 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesi gereği çıkarılan yönetmelikle yalnızca büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile nüfusu 150.000’den büyük olan il belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerine müfettiş kadrosu verilmiştir.

Kamu yönetim yapımızda teftiş kurulları arasında ayrıcalıklı konumda bulunan yegâne teftiş kurulu, Başbakanlık Teftiş Kuruludur. Başbakanlık bünyesinde yer alan Başbakanlık Teftiş Kurulu, kendisine tanınan geniş yetki ve görevler dolayısıyla bakanlık ve müsteşarlıklara bağlı olarak çalışan teftiş kurullarından ayrılmaktadır. Kurul diğer teftiş kurullarının üzerinde bir şemsiye görünümü arz etmektedir. Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği’nin 54. maddesinin (b) bendinde teftiş ve denetimle ilgili kurulların görev ve çalışma esaslarına dair tüzük ve yönetmelik tasarılarının değişiklikler de dâhil olmak üzere incelenmek üzere Başbakanlık Teftiş Kuruluna gönderileceği ve inceleme sonucuna göre işlem yapılacağı belirtilmektedir. Yönetmelik’in 54. maddesinde ise

Başbakanlık Teftiş Kuruluna, teftiş hizmetleriyle ilgili olarak tespit edilen usul ve esasların sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamak, standartlardan sapmaları ve mükerrerlikleri önlemek, teftiş sistemini geliştirmek maksadıyla her türlü tedbiri alma görev ve yetkisi verilmiştir. 3056 sayılı Kanun’un 19. maddesinde düzenlenen Kurul, Başbakanlık Merkez Teşkilatının denetim birimi olarak Başbakanın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Başbakan adına görev yapmaktadır (Kuluçlu, 2006: 12). Kurulun görevi, Başbakanın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri ve onayı ile Başbakan adına bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek ve Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmaktır (Yaman, 2008: 3-6). Gerektiğinde imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları mali yönden teftiş etmek ve denetlemek de Kurulun görevleri arasındadır. Ayrıca Kurul tüm kurum, kuruluş ve bakanlıkların görev alanlarına, denetim yoluyla müdahale edebildiği gibi buralardaki denetim elemanlarının üstünde bir konumda, çalışmalarına karışabilmekte, onlara müdahale edebilmektedir (Akpınar, 2006: 95-96).

-Sayıştay Denetimi: Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır. Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir. 03.12.2010 tarihinde 27790 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştayın denetim alanı genişletilmiştir. Sayıştay 832 sayılı Sayıştay Kanunu gereği genel ve katma bütçeli idareler ile mahalli idareleri denetlemekte iken, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Sayıştayın denetim alanını oldukça genişletmiştir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile yerel yönetimler; genel bütçeli idareler, özel bütçeli kuruluşlar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve sermayesinde %50’den fazla kamu payı olan şirketler, birlikler, işletmeler, fonlar, kuruluş ve müesseseler Sayıştayın denetim kapsamına alınmıştır. Yine 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Sayıştaya devredilerek anayasal yüksek denetim tek çatı altında toplanmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetiminin Sayıştaya verilmesi

ile Sayıştayın denetim alanı daha da genişlemiş olmaktadır. Böylelikle kamu kaynağı kullanan tüm kurumlar denetim kapsamına alınmıştır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’na getirilen en önemli eleştiri ise performans denetimi ile ilgilidir. Kanun performans denetimi ile ilgili getirdiği düzenlemelerle, 832 sayılı Kanun’un gerisine düşmüş durumdadır. 832 sayılı Kanun performans denetimini; verimlilik, etkinlik, tutumluluk denetimi olarak tanımlarken yeni Kanun faaliyet sonuçlarının ölçümüne indirgemıştır. 6085 sayılı Kanun performans denetimini, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlamaktadır (Görgün, 2011: 108-110). Yani yeni Kanun mali denetim ve uygunluk denetimini esas alırken bunları tamamlayacak performans denetimine yer vermemiş onun yerine performans değerlendirmeyi yeterli görmüştür.

-İçişleri Bakanlığı Denetimi: Son düzenlemeler çerçevesinde ülkemizde belediyelerde ve il özel idarelerinde 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iç ve dış denetim yapılmaktadır. Özellikle mali işlemlerle ilgili yapılan denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu, malî ve performans denetimini kapsar. Yerel yönetimlerin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri ise, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. İl özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri de, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığınca görevlendirilecek vali veya diğer görevliler tarafından da denetlenir. Ülkemizde belirli büyüklükteki belediye yönetimlerinin birçoğu teftiş kurulu şeklinde bir denetim yapısına sahiptir. Teftiş kurulları, belediye başkanının emri veya onayı ile yerel yönetim sınırları içinde kalmak şartıyla, yerel yönetimlerin her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini belediye başkanı adına yürütmekle görevlendirilmektedir. Diğer taraftan, özellikle büyükşehir belediyesi olan şehirlerde bağımsız genel müdürlükler bünyesinde de teftiş kurulları bulunmaktadır. Örneğin Ankara’da büyükşehir belediyesine bağlı ASKİ ve EGO’nun teftiş kurulları bulunmaktadır. Bu kurullarda genel müdürün emriyle ve onun adına kurumun her türlü iş ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmektedirler (Yaman, 2008: 7-8).

Ülkemizde İçişleri Bakanlığı yerel yönetimler üzerinde idari vesayetten kaynaklanan denetim yetkisini mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığı ile kullanmaktadır. Mülkiye müfettişleri, bakan adına hem genel idare üzerindeki hiyerarşik denetim, hem de yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yetkisini kullanırlarken, kontrolörler, Mahalli İdareler Genel Müdürünün bakanlık makamından aldığı onay üzerine yerel yönetimler üzerinde aynen mülkiye müfettişleri gibi teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaya yetkili bulunmaktadırlar (Özer, 1993: 31). Mülkiye Teftiş Kurulu bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve yerel yönetimlerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını

teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmakla görevlidirler. Ayrıca yerel yönetimlerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yaparlar. Kontrolörler ise bakanlık Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde istihdam edilirler. İhtiyaca göre Bakanlığın diğer birim ve işlerinde görevlendirilebilirler. Gerektiğinde kontrolörler Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı emrinde veya mülkiye müfettişi refakatinde de çalıştırılabilirler.

2. DENETİM ANLAYIŞINDA VE YAPISINDA DEĞİŞİM

Son yıllarda ülkemizde kamu yönetimi anlayışında yaşanan gelişmelere paralel olarak denetim anlayışı da değişmeye başlamıştır. Yeni şekillenen kamu yönetimi anlayışında yer alan dört unsur; denetimi, kamu hizmetlerinin daha iyi sunumu için önemli bir araç haline getirmektedir. Bu unsurlardan ilki demokrasidir. Modern demokrasi, kurumların amaçlarına uygun olarak hizmet verip vermediklerinin ve sundukları hizmetin maliyetinin ekonomik olup olmadığının halkın denetimine açılmasını sağlamıştır. Unsurlardan ikinci olan gözetim, koruyucu merkezîyetçilikten kendi kendini denetleme, değerlendirme ve geliştirme imkânı sağlayan performans yönetiminin ve denetiminin uygulanmasına imkân vermiştir. Üçüncü unsuru oluşturan güven ve hesap verebilirlik, kurumların ve çalışanların yaptıkları işlerin sonuçlarından sorumlu olmalarını öngörmektedir. Dördüncü ve son unsur olan risk yönetimi ise belirsizliklerin yönetilmesi ihtiyacına cevap vermektedir (Ekici, 2005: 57). Bu süreçte gündeme gelen yeni denetim anlayışı klasikten modern denetim anlayışına doğru yeni yapılar ve bakış açıları öngörmektedir. Bu yeni süreçte denetim kurumlarının çalışmalarıyla denetlenen yönetimlerin çalışmaları birbirleri ile bütünleşmektedir. Denetleyen ve denetlenen kurumlar arasındaki karşılıklı etkileşim denetlenen kurumun görevi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Uygulanan politikanın başarısından dolayı, politikayı uygulayan ve denetimi yapan kurumlar birlikte sorumludur. Bu anlayışta, denetimin klasik bir gözetleme olduğu fikrinden uzaklaşmıştır. Denetim normları da uygulanan politikanın başarısına odaklanmıştır ve denetimin izlemeden ziyade yönlendirici rolü oldukça öne çıkmaktadır (Ekici, 2005: 57-58).

Tüm dünyada 1970’lerin ortalarından başlayarak, kamu hizmetlerinde performansı artırmak temel bir politika olmuş ve 1990’lı yıllardaki gelişmeler kamu kuruluşlarını ciddi bir şekilde etkilemeye başlamıştır. Bu süreçte gündeme gelen performans yönetimi uygulamaları, kamu kuruluşlarına etkinliği, verimliliği izleme, kontrol etme ve stratejik öncelikleri yerine getirme imkânı veren yeni bir yönetim anlayışı olarak dikkat çekmiştir. Son yıllarda dünyada yaşanan değişim ülkemizde de kamu kuruluşlarımızı doğrudan etkilemektedir. Özellikle yasal düzeyde yapılan çalışmalar bu kuruluşların yapılarını ve hizmet sunma felsefelerini doğrudan etkilemektedir. Türkiye’de bu alanda yaşanan en kapsamlı değişim, eski denetim

anlayışı karşısında kamu mali yönetiminde yeni sistemin kurulması ve yeni denetim anlayışına geçilmesi şeklinde olmuştur.

Böyle düşünülmesinin temel sebeplerinden biri de kamu yönetim sistemimizde klasik kontrol ve denetim anlayışının, iş yapılmasını engelleyen, geciktiren ve daha çok maliyet doğuran mekanizmalar olarak görülmesidir. Ayrıca, harcamalara ilişkin özellikli bazı kontrol işlevlerinin yıllarca Maliye Bakanlığı, Sayıştay gibi merkezi kamu kuruluşlarınca yürütülmesi, bu konularda diğer kuruluşlara inisiyatif tanınmaması ve özellikle harcama gerektiren idari karar ve tasarruflara ve bunun sonucu olarak yapılan mali iş ve işlemlere yönelik kontrol ve denetim faaliyetlerinin özellikle Maliye Bakanlığınca yürütülmesi de kamu kuruluşlarının bu alandaki kapasitelerinin azalmasına, kontrol ve denetime verilen önemin zayıflamasına ve bu alandaki bilincin zamanla kaybolmasına neden olmuştur (Kahraman, 2011: 357-358).

Ülkemizde denetim anlayışındaki değişim, yukarıda sayılan hususların da etkisiyle etkinliğe, verimliliğe ve performansa olan özlemin bir sonucudur. Son dönemde yönetim yapımızda hâkim anlayış haline gelen yeni kamu yönetimi yaklaşımında da ceza veren denetimden hataları tespit ederek oluşmasını engelleyen önleyici denetime geçilmesi bu durumu pekiştirmiştir. Bu süreçte 2003 yılında çıkan ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oldukça etkili olmuştur.

Bu Kanun’un 9. maddesinde kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları belirtilmiş, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için kamu idarelerinin bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları ifade edilmiştir. Yine bu maddeye göre kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Aynı Kanun’un 10. maddesindeki, bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirir hükmüyle de kamu idarelerinin hedeflerini kamuoyu ile paylaşma yükümlülüğü ifade edilmiştir. Bu düzenlemeler ışığında kamu kuruluşları, performansa dayalı bir bütçe hazırlamak ve somut hedefler belirlemek mecburiyetindedirler. Denetlenen idarelerin karar organlarının ve uygulayıcıların karar ve eylem sonuçlarının performans denetimine tabi olmaları için gereken yasal çerçeve bu şekilde belirlenmiştir (Kuluçlu, 2006: 19-20).

Görüldüğü gibi ülkemizde denetim anlayışındaki değişim 5018 sayılı Kanun ile performans odaklı olarak gerçekleşmektedir. Yasa bu anlayış değişikliğini yapısal olarak da iç ve dış denetim şeklinde yeniden yapılandırmaktadır.

3. İÇ VE DIŞ DENETİM

-İç Denetim: İç denetim, örgüt faaliyetlerinin ve uygulayıcılarının yaptıkları işlem ve işlerin uygunluk ve etkinliğinin, üretilmiş her türlü bilginin güvenilirliğinin mevzuat, finans, muhasebe ve diğer tüm yönlerden, iç denetçi adı verilen kişilerce araştırılıp, incelenip üst yönetime rapor edilmesidir. Diğer bir anlatımla iç denetim, örgüte hizmet amacıyla örgütün tüm faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek için örgüt içinde kurulmuş olan bağımsız değerlendirme fonksiyonudur. Ayrıca iç denetim, finansal denetimi, uygunluk denetimini ve performans denetimini kapsamaktadır. İç denetim yönetsel görevi olan kuruluşların kendi içinde oluşturulan elemanlar tarafından yapılan, yönetimin kendi kendini denetleme faaliyetidir. Yürütme erki içinde yer alan her hiyerarşinin ast hiyerarşilerini denetlemesi bir iç denetim 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. Bakanlıklara bağlı olan denetim birimlerinin, bakanlık bağlı kuruluşlarını denetlemesi, amirlerin astlarını denetlemesi birer iç denetim örneğidir. Denetçinin örgüt bünyesinde olması nedeniyle denetçi ile denetlenen birim arasında, örgüt hiyerarşisi içerisinde bir ast-üst ilişkisi bulunmaktadır. Örgüt faaliyetlerinin yönetim politikalarına, planlarına, programlarına ve yasalara uygunluğunu ölçerek, iç kontrol sisteminin amacına uygun işleyip işlemediğini değerlendiren iç denetim, örgütün iç kontrol sisteminin etkinliğini değerlendirdiği için de bir iç kontrol aracıdır (Akpınar, 2006: 45-46). Yani iç denetim, örgüt bünyesinde yer alan bağımsız bir değerlendirme olup iç kontrol sisteminin etkililiğini ölçmek ve değerlendirmek suretiyle yönetime hizmet sağlayıcı bir fonksiyon üstlenmektedir. İç denetim; iç kontrol sistemini analiz etmekte ve bir inceleme programı oluşturmaktadır. Sonrasında bulguları ve sonuçları raporlamakta, tavsiyelerde bulunup, incelemeye tabi sistemdeki kontrollerin güvenilirliği hakkında görüş bildirmektedir (Akpınar, 2006: 46). Bu arada iç kontrolün de; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü (Yaman, 2008: 7) olduğunu belirtmek gerekiyor.

Türkiye’de, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir iç denetim yolu oluşturulmuştur. Kanun’un 63. maddesinde iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı; 66. maddesi ile de kamu idarelerinin

İç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulacağı belirtilmiştir. Kanun iç denetimi de şu şekilde tanımlanmıştır: İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir (Yaman, 2008: 8). Aynı maddenin devamında, bu faaliyetlerin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi bu tanımda, denetimin iç denetçiler eliyle yapılacağı belirtilmekte, hukuka uygunluk denetiminden söz edilmeyip, yalnızca performans denetiminden bahsedilmektedir. 5018 sayılı Kanun’un iç denetçilerin görevlerini düzenleyen 64. maddesi, denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek demek suretiyle, müfettişlerin kısmen kullanabildiği soruşturma açma yetkisini iç denetçiler için fiilen kaldırmıştır. Aynı maddede iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu belirtilmiş, ancak bunun nasıl sağlanacağı açıklanmamıştır. Aynı şekilde, iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılmayacağı da belirtilmiştir (Kahraman, 2011: 357-358). Bu kapsamda kamu kuruluşları bünyelerinde iç denetim birimi kurmaya ve iç denetçi atamaları yapmaya başlamışlardır. Ancak uygulamada müfettişlerin bu kadrolara geçtikleri ve işleyişte meslek alışkanlıklarını sürdürüp sürekli hata bulmaya ve soruşturma açmaya meyilli olmaları, ülkemizde iç denetim sürecinin istenen seviyeye gelmesini engellemektedir. İç denetimin teftişten farklı olarak, süreçlerin incelenip aksayan hususların üst yönetime önerilerle birlikte bildirileceği bir danışmanlık faaliyeti olduğunun tüm iç denetim görevli ve sorumlularınca anlaşılması gerekmektedir.

-Dış Denetim: Dış denetim; kurumun örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi olmayan, kendi örgüt yapısının dışında yer alan, örgütle doğrudan ilgili ya da bağlı olmayan bağımsız denetim elemanlarınca yapılan bir denetimdir. Genellikle özel sektörde söz konusu olan bu denetim türünde, örgütün iç kontrol ve iç denetim sistemleri, mali yapıları ve buna ilişkin dönem sonu tabloları, yönetimin verimliliği, etkinliği değerlendirilir ve sonuçlar raporlanarak tüm ilgili taraflara sunulur (Acar, 2009: 18-19). Bu denetim biçiminde, denetleyen birim bir kamu denetim birimi olabileceği gibi özel nitelikli bir denetim birimi de olabilir.

Esasında gelişmiş ülkelerde iç ve dış denetim aralarında belirgin sınırlar çizilerek etkin bir şekilde uygulanmaktadır. Burada iç denetim ve dış denetim arasındaki temel farkı, denetçinin statüsü belirlemektedir. İç kavramı denetçinin örgütün elemanı olduğunu, dış kavramı ise örgütten bağımsız olarak hareket eden

bir denetçiyi anlatmaktadır. Dolayısıyla dış denetimin temel ögesi bağımsızlık bir anlamda objektifliktir. Dış denetimin ilk önceliği, şeffaf ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek faaliyetleri göstermek olmalıdır. Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans ölçümünü yaparak yerine getirebileceği için dış denetimin, öncelikle kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini artırmaya yönelmesi gerekmektedir (Akpınar, 2006: 48).

Yukarıda da belirttiğimiz gibi ülkemizde denetimin fonksiyonel ayrımında daha çok iç denetim ve dış denetim sınıflandırması yapılmaktadır. Yüksek denetim kurumlarınca yapılan denetim de dış denetim tanımına sokulmaktadır. Uluslararası literatürde ise bu tür denetim için, dış denetim yerine daha çok yüksek denetim terimlerinin kullanıldığı görülmektedir. İç denetim ise kurumun, belirli bir bağımsızlık düzeyine sahip kendi elemanları aracılığı ile yürütülen denetimlerdir. Daha önce de belirttiğimiz gibi dış denetim, örgütsel bir yapının, kendisinin dışında yer alan ve kendisinden bağımsız denetim elemanlarınca yapılan denetimini ifade eder. Gerek kamusal alanda, gerekse özel kesimde dış denetimin en önemli özelliği, bağımsızlıktır. Bağımsızlık geniş anlamda yasalarda, muhasebe ve denetim literatüründe denetlenen kuruma karşı tarafsız olma durumu olarak tanımlanır. Denetçilerin denetledikleri kurumla aralarında organik bağ bulunmamalıdır. Denetlenen kuruluş denetimin planlaması ve yürütülmesinde tamamen edilgen bir konumdadır.

Yüksek denetim de kurum dışındaki denetçiler aracılığıyla yürütüldüğünden dış denetime benzemektedir. Ancak, yüksek denetim elemanı denetim sonuçlarını yargıya veya parlamentoya sunmaktadır. Uluslararası literatürde yüksek denetim, anayasal dayanağı ve meslek mensuplarının yasal güvenceleri olan, bazı ülkelerde yargısal yetkilerle donatılmış, bağımsız ve özerk denetim kuruluşları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı üzerinde parlamentolar adına yapılan denetim olarak tanımlanmaktadır. Dış denetim daha geniş anlamli bir kavram olarak yüksek denetimi de kapsamakla birlikte, yüksek denetimin parlamento adına; yasama, yürütme ve yargı erkleri dışında bir devlet faaliyet olarak yürütülmesi yönleri ile dış denetimden ayrıldığı da açıktır.

Yüksek denetimin başlıca özellikleri ise şunlardır (Yaman, 2008:1-2):

- Dış denetim yürütme içinde bulunan kuruluşlarca da yapılmakla birlikte, yüksek denetim parlamento adına yüksek denetim kuruluşları tarafından yerine getirilir.
- Yüksek denetim organları yargısal yetkilere sahip olabilmektedir.
- Yüksek denetim organlarının işlevsel, kurumsal ve mali bağımsızlıkları bulunmaktadır.
- Yüksek denetim anayasal hükümlere dayanır.

• Yüksek denetim kuruluşlarının mensupları anayasal ve yasal teminatlara sahiptir.

• Uluslararası standartlara göre yürütülmesi gereken bir faaliyettir.

Görüldüğü gibi ülkemizdeki denetim anlayışında değişim kapsamında, kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini artırmaya yönlendirecek yeni bir dış denetim anlayışına ihtiyaç duyulmaktadır. Mevcut yüksek denetim anlayışı ile bu amaca ulaşmak mümkün görünmemektedir. İç denetimle ilgili kurumsal reform çabaları yürütülürken, dış denetim kapsamında da özellikle Sayıştayın performans denetimi yapabilecek yapı ve işleyişe kavuşturulması gerekmektedir.

4. OMBUDSMANLIK VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Batı’da yönetim karşısında vatandaşın daha iyi korunması için yeni arayışlara gidilerek, bir dizi reform gerçekleşmiştir. Bu reformlar çerçevesinde oluşturulan kurumlardan biri de ombudsmanlıktır. Başlangıçta İskandinav ülkelerinde görülen bu kurum daha sonra tüm dünyada hızlı bir yayılma sürecine girmiştir. Bu kurumu benimseyen ülkeler, ombudsman, parlamento komiseri, vatandaş koruyucusu, halk avukatı gibi farklı isimler vermişlerdir (Eken, 1998: 132). Ombudsmanlık ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde, yerel yönetimler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanan bir denetim türüdür. Avrupa Birliği bünyesinde de bu kuruma yer verilmiştir (Tortop, 2012: 507). Ombudsman kelimesi İsveç kökenli olup, vekil, temsilci anlamına gelmektedir. Ombudsman; devlet görevlileri hakkındaki şikâyetlerle ilgili olarak araştıran, rapor yazan kişi, devlet memurudur. Ombudsman kelimesi Fransa’da “le mediateur” olarak kullanılırken dilimizde “kamu denetçisi” şeklinde kullanılmaktadır (Gökçe, 2012: 205).

İsveç dilinde temsilci ya da görevli anlamına gelen “ombud” ve “kişi” anlamına gelen “man” kelimelerinin birleşmesinden oluşan ombudsman sözcüğü, dilimize farklı biçimlerde çevrilse de en yaygın kullanımı kamu denetçisi şeklindedir. Kavram, yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları araştırarak sonuca bağlayan kişi ya da kurum olarak tanımlanmaktadır. Dar anlamda ise kamu denetçisi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında arabuluculuk, hakemlik görevini üstlenen kişi anlamındadır (Kahraman, 2011: 360-361).

4.1. Kısa Tarihçe

İskandinav ülkelerinde doğan ve Anglo-sakson ülkelerinde yaygınlaşan bu kurum ile yönetimin eylem ve işlemleri denetlenmektedir (Gözübüyük, 1992: 296). Bu şekilde Ombudsman iki yüzyıla yakın bir süredir birçok ülkede var olan özgün bir kurumdur. Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında hukuk sistemleri ve rejimleri değişik ülkelerce benimsenerek yayılmış çağdaş devlet düzenleri kamu hukukunun ortak bir

kurumu niteliğine bürünmüştür (Uler, 2012: 499). Anayasa, yasama organı tarafından temin edilen, başında parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir kurumdur. Bu süreçte araştırma, eleştirme, düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisi varken, bunların resmi yaptırım boyutu yoktur (Hansen, 1996: 195).

Ombudsman uygulaması ilk kez İsveç’te olmasına rağmen günümüzde Batı ülkelerinin çoğunda ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde de uygulanmaktadır. Ombudsmanlık uygulama esasları her ülkede temelde aynı olmakla birlikte; atanma şekli, yetkileri, uygulama alanının bir veya birden çok olması gibi durumlarda farklılıklar görülmektedir. Sistem ilk kez İsveç Kralı XII. Şarl (Demirbaş Şarl) tarafından uygulanmıştır. Demirbaş Şarl ülkesindeki yöneticileri denetleme adına ilk ombudsmanı 1713 yılında görevlendirmiştir (Gökçe, 2012: 206). İsveç Kralı 12. Charles askeri ve diplomatik işlerinin fazlalığından dolayı merkezde güvendiği bir kişiyi, vergi toplayanların, yargıçların ve diğer memurların çalışmalarının denetlenmesi ile görevli kılmıştır. 1809 Anayasası ile Kraliyet Temsilcisi Adalet Şansölyesi yanında Parlamentonun bir temsilcisi idarenin yasalara uygunluğunu denetlemekle görevli bir ombudsman olarak kabul edilmiştir. 1915 yılında da askeri işler için ayrı bir ombudsman kurumu oluşturulmuştur (Tortop, 1974: 40). Bazı kaynaklarda İsveç Kralının bu kurumu oluştururken Osmanlı İmparatorluğundaki uygulamalardan etkilendiği belirtilmektedir. Rus yenilgisinden sonra Osmanlı topraklarında kalan İsveç Kralı buradaki uygulamaları görmüş, ülkesini buradan idare edebilmek için bir ombudsman atama yoluna gitmiştir (Pickl, 1986: 37-40). Ombudsmanlığın İsveç Kralı’nın girişimi ile başladığı resmi tarih verisi olsa da öncesinde de gerek Osmanlı devletinde gerekse daha öncesinde Roma’da ve Çin’de ombudsmanın yaptığı işleri yapmış kurumlar olduğu bilinmektedir. Demirbaş Şarl’ın ombudsmanlık sistemini Osmanlılardan esinlenip ülkesinde uyguladığına dair birçok görüş ileri sürülmektedir. Bunlar arasında Kazaskerlik Kurumu, Ahilik teşkilatı, Dar’ül Adl ve Divan-ı Mezalim (Haksızlıklar Divanı) adlı kurumlardan etkilendiğini belirten çalışmalar mevcuttur. Divan-ı Mezalim Osmanlılardan önce Müslüman devletlerin merkez teşkilatında yüksek yargı ve denetim kurumu olarak görev üstlenen yüksek dereceli bir devlet organıdır. Emevi, Abbasi, Memluk ve Selçuklu Devletlerinde Dar’ül Adl ve Divanı Mezalim halkın yönetime karşı şikâyetlerini dinleyen ve halk ile yönetim arasındaki uyuşmazlıkları gidermeye çalışan kurumlardır (Eryılmaz, 1994: 79). İsveç Kralı; Ahilik teşkilatı, Divan-ı Mezalim ve Dar’ül Adl gibi kurumlardan etkilenmiş olmakla birlikte esas olarak, Ahilik kurumunun yardımlaşma ve sosyalleşme niteliklerinden etkilendiği söylenebilir. Ombudsmanlık kurumu İsveç’ten sonra Finlandiya’da 1919 yılında kurulmuştur. Finlandiya’da ombudsmana, İsveç’teki ombudsmanın sahip olduğu yetkilerin dışında bakanları kovuşturma yetkisi de verilmiştir. 1955 yılında

Danimarka, 1959 yılında Batı Almanya, 1962 yılında Norveç ve Y. Zelanda, 1967 yılında İngiltere, 1971 yılında İsrail, 1973 yılında Fransa, 1976 yılında Portekiz, 1981 yılında Hollanda ve İspanya ombudsmanlık sistemini hayata geçirmişlerdir. İlk önce Kuzey Avrupa ülkelerine özgü bir kurum olarak görülürken, İngiltere ve Y.Zelanda ile Anglo-Sakson hukuk sistemine girmiştir (Gökçe, 2012: 206).

4.2. Ombudsmannın Statüsü, Seçimi ve Görevleri

Ortaya çıktığı andan itibaren uygulandığı ülkelerde hukuk devletinin güçlenmesi ve demokrasinin yerleşmesi, kökleşmesi için büyük bir unsur olan, devlet, yönetim ve vatandaşlar arasında iyi bir diyalog kanalı olarak görev yapan ombudsmannın popülaritesinden dolayı neredeyse yargı dışında oluşturulan her şikâyet mercii ombudsman olarak anılmış, kavram kargaşasına yol açılmıştır. Ombudsman vatandaşların bürokrasiden, kötü yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini geniş yetkileri çerçevesinde, hızlı ve güvenli bir şekilde araştırıp çözüm önerileri sunan; yetkin, tarafsız, bağımsız, yasal, atanmış veya seçilmiş yetkilidir. Görevin tanımı, yetkileri ve statüsü birbirini tamamlar. Birey hak ve özgürlüklerini korumakla görevli bütün sistemlerden bu üç özellikle ayrılır (Avşar, 2012: 26). Ombudsman anayasa ve yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan bağımsız bir görevlidir. Ombudsman haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikâyetleri ve yakınmaları izler. Bu kurumun soruşturma açmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. Fakat tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltmek yetkisi yoktur. Ombudsman bağımsızdır. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendilerini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da geçerlidir. Devletin anayasal, yasal organlarına karşı bağımsız olması ombudsmana politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. Ayrıca, bu şekilde ombudsman hiçbir beklentiye girmemekte ve kendilerini sınırlandırmamaktadır. Kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen, bireylerin kamu yönetiminden duydukları rahatsızlıklarla ilgili şikâyetleri kabul edip, inceleyen ve sorunların hem kamu yönetiminin hem de bireylerin kabul edecekleri çerçevede, hakkaniyet ölçüleri içerisinde çözülmesi uğraşı veren ombudsmannın görev alanını kamu yönetimi oluşturmaktadır. Ombudsman, yasal olarak verilen yetki alanı içerisinde devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerin tamamını veya yasa özel olarak belirtilen kurum veya hizmet alanını denetlemekle görevlidir. Ombudsmannın görev alanına giren temel konular; hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi, yönetici vatandaş ilişkilerinde hakkaniyetin kollanması ve iyi ilişkilerin geliştirilmesi olarak belirtilebilir (Ekici, 2005: 112). Ombudsman denetim yetkisi kapsamında, hakkında şikâyet bulunan kurumun her türlü bilgi ve belgelerine başvurma, onlardan konuyu aydınlatacak bulgular elde etme, gerekirse tanık dinleme kurumun temsilcilerini sorgulama, bilirkişiye başvurma, olay yerinde keşifte bulunma gibi işlemleri yapabilmektedir. Kamu kurumları gizli sayılan hassas bilgilerin dışında, her türlü bilgi ve belgeyi ombudsmana vermek zorundadırlar. Bu geniş soruşturma

yetkisi ombudsmanı yönetim mekanizmasının kalbine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olmadığı, yönetsel işlemlerin gerçek öğelerini öğrenmesine olanak vermektedir (Erdoğmuş, 2006: 27). Seçimi ve görev süresi de ülkelere göre farklılaşmaktadır. Ombudsman İsveç’te parlamento tarafından gizli oylamayla seçilirken, Fransa’da ise bakanlar kurulunun kararı ile belirlenmektedir. İngiltere’de hükümetin tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Ombudsmanın parlamento tarafından gizli oyla seçilmesi ilk önce adil bir seçim gibi görülse de parti disiplini sebebiyle milletvekillerinin parti grup kararlarının dışına çıkması pek düşünülemez. Dolayısıyla ombudsmanın yasamayla oluşturulan tüm partilerin ortak adayı olması veya en azından belirli bir uzlaşmayla seçilebilmesi için ombudsman seçiminde karar yeter sayısı olarak nitelikli çoğunluğun esas alınması daha demokratik uygulama olacaktır (Gökçe, 2012: 207).

4.3. Ombudsman Türleri ve Uygulamaları

Genel anlamda farklı uygulamaları içinde barındıran ombudsmanlığı, “Klasik ombudsman”, “Avukat ombudsman” ve “Kurumsal ombudsman” şeklinde üç kategoride incelemek mümkündür. Klasik ombudsman diğer ombudsmanlık sistemlerine göre en yaygın olan uygulamadır. Kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki sorunların çözülmesi ile ilgilenmektedir. Avukat ombudsmanda taraflardan birisinin kamu kurumu olması zorunluluğu bulunmamaktadır. Vatandaşlar arasındaki sorunların giderilmesi esas amaçtır. Klasik ombudsmanla ayrıldığı nokta kamu kurumunun taraf olmamasıdır. Kurumsal ombudsman ise özel bir kurum içinde iç sorunların veya vatandaşlarla özel kurumlar arasındaki sorunların çözülmesi ile ilgilenir. Ombudsmanlık, Fransa, Danimarka Kosta Rica, Polonya, Pakistan’da tek bir alanda uygulanırken, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Güney Afrika’da çok geniş alanlarda uygulanmaktadır. İsveç, İsrail, Almanya, Kanada, Norveç ve Macaristan’da ise birden fazla alanda uygulanmaktadır (Gökçe, 2012: 209-210). Kaynağını Osmanlı’daki uygulamalardan alan bu kurumun birçok ülkede farklı özellikler taşımasına rağmen, başarılı bir ombudsmanda bulunması gereken özelliklerde ortaklık vardır. En başta böyle bir kurum mutlaka kanunla kurulmalıdır. Fonksiyonel anlamda görevlerini yerine getirirken mali, hukuki ve idari yönden özerk olmalıdır. Merkezi idarenin dışında yer almalı, tarafsızlığını korumalı, halk tarafından kolay ulaşılabilecek ve başvurulabilecek bir makam olmalı, bu makama getirilecek kişilerin uzmanlığından ve tecrübesinden kimse kuşku duymamalıdır (Arslan, 1986: 161). Aksi takdirde bu kurumun tarafsızlığından ödün verebileceğinin düşünülmesi, temel işlevlerinin yerine getirirken büyük sorunlar doğuracaktır.

4.4. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına

filtre eden, islah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir. Uygulamada devlet ile halk arasında köprü görevi görmektedir. Vatandaşlar rahatsız oldukları konularda bu kurumu harekete geçirip, idarenin denetimine katkıda bulunmaktadır (Kuluçlu, 2006: 7). Bu yönüyle kamu denetçiliği yukarıda ele aldığımız dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir. Kamu denetçiliğinin uygulamada üstleneceği rol ve fonksiyonlar, kamu yönetimi üzerinde beklenen performans odaklı dış denetimlere de katkı sunup sunamayacağını gösterecektir. Dünyadaki uygulamasında kamu denetçiliğinin, ülkeler arasındaki farklılıkları yanında, yürütme organı karşısında bağımsız olması, şikâyetlerin kişiler tarafından yapılması ve idarenin neden olduğu olumsuz iş ve eylemlerin adilane değerlendirilip sonuçlar önerilmesi gibi üç ortak noktası bulunmaktadır (Kuluçlu, 2006: 7-8). Ayrıca bu kurumun en önemli özelliklerinden biri hem idareye hem onu seçenlere karşı bağımsız olmasıdır. Kendisine verilen görevleri tam ve sağlıklı bir şekilde yapabilmesi için bağımsızlığı tam olarak sağlanmalıdır (Efe ve Demirci, 2013: 57-62).

İç ve dış denetimle ilgili hususları değerlendirirken de belirttiğimiz gibi, kamu kurumlarına karşı kamuoyunda sağlam bir güvenin oluşumunda, kamu kesiminin etkinliğini, şeffaflığını ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmesi gerekmektedir. Uygulamada kamu denetçiliği, kamu görevlilerinin işlem ve davranışlarının yasalara uygun olup olmadığını araştırmayı ve uygunluğu sağlayıcı yolları önermeye yetkilidir. Kurum bünyesinde denetçiler, bazı durumlarda yargı organlarına da başvurabilmektedirler. Kamu denetçiliğinin belirgin özelliklerini ve ayırt edici unsurlarını şu şekilde sıralayabiliriz (Abdioğlu, 2007: 84):

- İdarenin, kendi iç denetimi ve yargı denetimi dışında denetlenmesini sağlar.
- Etkin bir denetim mekanizmasıdır. Gücün yanlış kullanımını engeller.
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur.
- Kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan bir kurumdur.
- Genellikle denetçiler parlamentolar tarafından seçilmektedir.
- Genellikle özerk ve yargı birliği sisteminin olduğu ülkelerde kurumsallaşmıştır.
- Kamu hizmetlerinde etkinliği artırmayı amaçlar.
- Moral yaptırım gücü olan bir kurumdur.
- Denetim sürecinde şikâyet üzerine veya kendiliğinden harekete geçer.
- Şikâyet sahipleri kuruma kolayca ulaşabilir.
- Çalıştığı konu ile ilgili her tür bilgi ve belgeye ulaşabilir.
- İnceleme yapmanın dışında yasal bir yetkisi yoktur.
- Yapılan araştırma sonuçlarını taraflara bildirir ve kamuoyuna duyurur.
- Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunur.

- Kamuoyu ve medya açıklamaları kurumun etkinliği için önemli bir araçtır.
- Kamu denetçileri özel organizasyonlar ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları (bankalar ve tacirler veya iki komşu arasındaki gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır.

Türkiye’de bu özelliklere sahip Kamu Denetçiliği Kurumu 2012 yılından beri faaliyetlerini sürdürmektedir. Ülkemizde 29.06.2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile 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 TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum alt yapının tamamlanmasıyla 29.03.2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvurularını almaya ve sonuçlandırmaya başlamıştır.

Esasında bu kurumumuzla ilgili somut gelişmelerin geçmişi 2010 yılına kadar götürülebilir. 12 Eylül 2010 tarihinde referanduma sunulan anayasa değişikliği kapsamında, Anayasa’nın 4. bölümünde, Siyasi Haklar ve Ödevler başlığı altında yer alan dilekçe hakkına ilişkin 74. maddede değişiklik yapılarak, bu maddede kamu denetçiliğine de yer verilmiştir. Anayasa değişikliği ile 74. maddenin kenar başlığı “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” olarak değiştirilmiş olup, madde metni şu şekilde düzenlenmiştir: “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi TBMM 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.”

Anayasa’da yapılan bu değişiklikle, Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal bir kurum haline getirildiği ve Anayasa’da öngörülen yasal düzenlemenin yapılmasıyla birlikte, Kurumun çalışmaya başladığı söylenebilir (Kahraman, 2011: 368-369). Kurumun kuruluş kanunu olan 6328 sayılı Kanun ise 2012 yılında çıkarılmıştır. İdarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere, daha önce oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili kurucu kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından anayasal dayanağı olmadığı gerekçesiyle Anayasa’ya aykırı bulunmuş ve resmîlik kazanamamıştı (Yıldırım, 2013: 12). İlk hazırlanan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, Cumhurbaşkanlığı tarafından, Kanun’un 12. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilmişti. Veto gerekçesinde; yasamanın yürütmeyi yalnızca siyasi yolla denetleyebileceği, anayasal açıdan Meclis Başkanlığına bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığı, meclisin görevleri arasında sayılmayan kamu görevlilerini seçme ya da atama yetkisinin kanunla meclise verilmesinin ve kurumda

çalışacak uzman ve yardımcılarının çalışma esas ve usullerinin düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile bağdaşmayacağı görüşlerine yer verilmiştir. Ancak TBMM 5521 sayılı Kanun’u aynen kabul ederek 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaştırmış, ikinci kez meclisten geçen 5548 sayılı Kanun’u Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ancak daha sonradan Cumhurbaşkanı ile ana muhalefet partisi anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Kanun’un iptalini istemiş ve Anayasa Mahkemesi’ne götürmüşlerdir. Anayasa Mahkemesi’nce 5548 sayılı Kanun’un Anayasa’ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği belirtilerek, esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine iktidar partisi Kanun’un iptal gerekçeleri ve muhalefetin görüşlerini de dikkate alarak bir Anayasa değişiklik paketi hazırlamış ve 30 Mart 2010 tarihinde 26 maddeden oluşan Anayasa değişiklik paketi içinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenleme de yer almıştır. Yukarıda ayrıntılarına değindiğimiz bu düzenlemenin yer aldığı anayasa değişikliğiyle ilgili paketin Meclis Genel Kurulunda yeterli çoğunluğu sağlayamaması üzerine, değişikliği Cumhurbaşkanı halkoyuna sunmuş, 2010 yılında yapılan referandum sonucunda halkın % 58’i anayasa değişiklik paketine “evet” diyerek, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşundaki engellerin kalkmasını sağlamıştır.

Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu’yla ilgili Anayasa Mahkemesi’nin iptal gerekçelerinden Anayasa’nın 6. maddesinde “hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” ilkesine hem de 87. maddesinde yer alan meclisin görev ve yetkileri maddesinde “böyle bir görev ve yetkinin olmaması hali” gibi iptal gerekçeleri ortadan kaldırılmıştır. Bakanlar Kurulundaki tüm üyelerin imzasıyla Meclis Başkanlığına 05.01.2011 tarihinde gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Ardından, 14.06.2012 tarihinde TBMM’den geçerek Cumhurbaşkanı’na sunulan Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığına onaylanarak Resmi Gazete’de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 60-62).

Kamu Denetçiliği Kurumu günümüzde faaliyetlerini nitelik ve nicelik olarak sürekli artırmaktadır. Her geçen gün altyapı ve personel sorunlarının da giderilmesiyle daha fazla şikâyet alıp, sonuçlandırmaya çalışmaktadır. Kuruma 2014 yılında toplam 5639 adet şikâyet başvurusu yapılmış, bu başvuruların büyük çoğunluğu (yüzde 53’ü) internet sayfasında yer alan e-başvuru sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Bu başvuruların yaklaşık % 24’lük bir kısmı kamu personel rejimine yönelik olarak gerçekleşirken, bunu yaklaşık % 17 ile eğitim-öğretim sorunları izlemiştir. 2014 yılında gelen 5639 ve 2013 yılından devreden 1528 adet olmak üzere toplam 7167 adet şikâyet başvurusu değerlendirilmiş, bunlardan 6348 tanesi sonuçlandırılmıştır. Bunlarla ilgili olarak 93 Tavsiye Kararı, 150 Red Kararı, 26 ise Kısmen Tavsiye Kısmen Red Kararı verilerek ilgili kuruluşlara bildirilmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 5548 sayılı Kanun’un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra, yapılan anayasa değişiklikleriyle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temele kavuşmuştur. 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda her ne kadar farklı hükümler olsa da büyük ölçüde yapısını 5548 sayılı Kanun’a dayandırmaktadır (Şengül, 2007: 137). 6328 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinin önemsendiği ve bu konuda Anayasa’nın 74. maddesinde bu yönde değişiklik yapılarak bu Kanun’un hazırlandığı vurgulanmıştır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 11. ve 14. maddelerine göre Başdenetçi, TBMM Genel Kurulunca ve denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Kurulu üyelerinden oluşan komisyon tarafından 4 yıllık bir süre için seçilir. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun’da Başdenetçi ve denetçiler için görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev süresinin 4 yıla düşürülmesiyle ilgili düzenleme 2010 yılı Anayasa değişiklik paketinde yer almıştır. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev sürelerinin parlamento seçimleriyle eşit olması kurumun bağımsız ve tarafsızlığını sağlamada önemli bir araçtır. 5548 sayılı Kanun’un çıkarıldığı tarihte parlamento seçimleri süresi 5 yıldır. 2007 yılında yapılan referandumla bu süre 4 yıla indirilmiştir. Bu yüzden, başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin 4 yıla indirilmesi, olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir (Efe ve Demirci, 2013: 60-62).

Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına; merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareleri, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri girer. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır (Kuluçlu, 2006: 13). Dünyadaki ombudsman uygulamalarında da İsveç ve Finlandiya örnekleri dışında yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar kurumun görev alanı dışındadır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararların Kamu Denetçiliği Kurumunun denetimine kapalı olması Anayasamızın ruhuna ve Türk siyasi yapısına uygun bir düzenlemedir.

Kanun’un 12. maddesi “hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz” şeklindedir. Ayrıca, 6328 sayılı Kuruluş Kanunu’nun 10. maddesinin (e) bendinde başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aranan şartlar kısmında “başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmama şartı” maddesi bağımsız ve tarafsız olma kriterine uygun düşen bir düzenlemedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevini icra ederken kamu erkini elinde bulunduran otoritelerden istemiş olduğu bilgi ve belgelerin zamanında ve eksiksiz olarak kuruma verilmesi gerekir. Aksi halde yapılan inceleme ve soruşturmanın sağlıklı olması ve başarıya ulaşması güçleşecektir. Bu durumla ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 18. maddesindeki “kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar” şeklindeki hükümlerle kurumun yetkileri artırılmış, idarenin keyfi tutum sergilemesi ve bilgi ve belgeleri zamanında vermemesi gibi olumsuzlukların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu şekilde Kurumun görevini zamanında ve eksiksiz yerine getirmesi için ortam hazırlanmıştır.

Aynı zamanda, 6328 sayılı Kanun’un 19. maddesinde kuruma “inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi, denetçiler veya uzmanlara tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilme” yetkisi verilmiştir. Bir olayın aydınlığa kavuşturulması ve sağlıklı soruşturulması için tanıklara başvurulması, onların dinlenilmesi gerekir. Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu yetkiye sahip olması incelenen konuların aydınlığa kavuşturulması açısından önemlidir. Yine aynı maddede “inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir” hükmünün yer alması da olumludur. Çünkü Kuruma yapılan başvurular çok çeşitlidir ve her konu hakkında kurum yetkililerin bilgi sahip olması mümkün olmayacağından gerek görüldüğünde uzman kişilere başvurma imkânı verilmesi olumlu bir adımdır (Efe ve Demirci, 2013: 61-62).

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasına karşı çıkılmasının nedenlerinden biri kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edilmesi ihtimali olup, aynı şekilde yargının yerindelik denetimi bakımından yetkisinin sınırlandırılmasına ilişkin gerekçeler, Kamu Denetçiliği Kurumunun eleştirisinde de kullanılmaktadır. Özellikle hükümet tasarruflarına karşı ve bu tasarrufların kalitesi hakkında değerlendirme yapma yetkisinin tek bir kişinin inisiyatifine bırakılması, fazla iyimser bulunmaktadır. Bunun dışında, farklı uzmanlıklar gerektiren idari etkinliklerin denetlenmesinde, uzman olmayan kişilerin başarılı olamayacağı savunulmaktadır. Doktrindeki eleştiriler ise, kurumun gereksizliğinden çok, Türkiye gibi bir ülkede uygulanmasının zorluğu üzerinde toplanmaktadır. Türkiye’de mevcut denetim sistemlerinin yeterince sağlıklı ve objektif çalıştırılmadığına ilişkin tartışmalar yaşanırken, bir de ombudsmanlık kurumu oluşturulmasının, bu tartışmaları artırmaktan başka işe yaramayacağı (Kahraman, 2011: 368-369) değerlendirmeleri yapılmıştır. Oysa gelişmiş birçok ülkede yer alan böyle bir kurumun; demokrasinin standardının yükselmesi kapsamında bireysel hak ve özgürlükleri geliştireceği, vatandaşın devlet karşısında hak arama yol ve yöntemlerine önemli katkı sağlayacağı, yargının yükünü hafifleteceği, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden sürekli takip edecek ve gerekli önerilerde bulunup kamuoyunu harekete geçirebilecek bir kurumsal yapılanma sunacağı gibi birçok avantajı olduğu unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, Hasan (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y. 6, S. 11, Bahar.
- Acar, Tünay (2009), Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Ün., Isparta.
- Akpınar, Elçin (2006), Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Ün., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Arslan, Süleyman (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, AİD, C. 19, Sayı. 1, Mart.
- Avşar, Zakir (2012), “Ombudsman, İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Hayat Yay., İstanbul.
- Efe, Haydar, Murat Demirci (2013), “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’ndan Beklentiler”, Sayıştay Dergisi, S. 90, Eylül.
- Eken, Musa (1998), “Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü”, Türkiye’de Yönetim Geleneği, Ed. D.Dursun - H. Al, İlke Yay., İstanbul.
- Ekici, Birol (2005), “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, Ed. A. Nohutçu-A. Balcı, Beta Yay., İstanbul.
- Erdoğan, Osman (2006), Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (1994), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, TİD, Y: 66, S.: 402, Mart.
- Gökçe, A. Fuat (2012), “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 17, S. 2.
- Görgün, Emin (2011), Türk Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmet Bey Ün., Karaman.
- Gözübüyük Şeref (1991), Anayasa Hukuku, S Yay., Ankara.
- Hansen H. S. (1996), “Ombudsman Kavramı”, (Çev. Turgay Ergun), AİD, C. 29, Sayı. 3, Eylül.
- Kahraman, Mehmet (2011), “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, Mustafa Kemal Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 8, S. 16.
- Kuluçlu, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, Sayıştay Dergisi, S. 63, Ekim-Aralık.

- Özer, Ahmet (1993), “Mahalli idarelerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, Çağdaş Mahalli İdareler, C. 2, S. 4.
- Pickl, Victor (1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (Çev. Turgay Ergun), AİD, C. 19, S. 1, Mart.
- Şengül, Ramazan (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 14, S. 2.
- Tortop, Nuri (2012), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. B. Aykaç - Ş. Durgun - H. Yayman, 2. Baskı, Nobel Yay., Ankara.
- Tortop, Nuri (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, AİD, C.7, S.1.
- Uler, Yıldırım (2012), Ombudsman (Kamu Denetçisi), Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. B. Aykaç - Ş. Durgun - H.Yayman, 2. Baskı, Nobel Yay., Ankara.
- Yaman, Adem (2008), “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler”, Mali Hukuk, S. 133, Ocak-Şubat.
- Yıldırım, Turan (2013), İdari Yargı, Anadolu Ün. Yay., Eskişehir.