

# İDAREYİ DENETLEYEN İKİ ANAYASAL KURUMA İLİŞKİN KISA BİR DEĞERLENDİRME: DEVLET DENETLEME KURULU-KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Onur Onat\*

## ÖZET

Otuz sene arayla iki 12 Eylül yaşayan Türkiye, çalışmanın konusunu oluşturan iki ayrı kurumla tanışmıştır. Bunlardan ilki, 1980' in 12 Eylül'ünün miras bıraktığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK); ikicisi ise, 2010' un 12 Eylül' ünün armağan ettiği Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) dur. Bu iki kurum, bazı açılardan benzerlik gösterse de farklılıkları içlerinde barındırmaktadır. Bu çalışma, iki kurum arasında bir karşılaştırma yapıp geleceğe dönük önerileri sıralarken Türkiye' de parlamenter demokrasiye olan bakışın nasıl değişmesi gerektiğini de tartışacaktır. Bir tarafta Danışma Meclisi tutanakları ve 406 sayılı KHK'nın<sup>1</sup> düzenlemesi, diğer tarafta Anayasa Uzlaşma Komisyonu tutanakları yapılacak değerlendirmelere rehber olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Devlet Denetleme Kurulu, Ombudsman, parlamenter demokrasi, yeni anayasa.

## BRIEF EVALUATION ON TWO CONSTITUTIONAL INSTITUTIONS SUPERVISING THE STATE: STATE SUPERVISORY COUNCIL-OMBUDSMAN INSTITUTION

## ABSTRACT

Turkey, which experienced September 12 twice 30 years period, has met 2 different institution. One of them is the Supervisory Council of the State, the legacy of September 12 of the year 1980 and the other one is the Ombudsman Institution arised from September 12 of 2010. Besides their similarities, these 2 institution shave also so medifferences. This essay discusses how should the way we look at parliamentary democracy be changed, while comparig a for ementioned above and making recommendations for the future Minutes of the Advisory Council and Statutory Decree numbered 406 in one hand and the negotiations of the Constitution Commission for Concilation in the other hand will guide the evaluations rendered in this essay.

**Keywords:** The Supervisory Council of the State, Ombudsman, parliamentary democracy, new constitution.

\*Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcısı, onur.onat@ombudsman.gov.tr

<sup>1</sup>2443 ve 3056 Sayılı Kanunlarla 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

## GİRİŞ

12 Eylül 1980, Türkiye’ de yeni bir dönemin başlangıç tarihidir. Cumhurbaşkanı seçimlerini sonuçlandıramamış TBMM kapatılmış; dönemin başbakanı, bakanları, milletvekilleri, senatörleri ve çeşitli akımlara mensup siyasetçileri cezaevlerine konulmuş; demokrasinin kurumları olan siyasi partiler ve birçok sivil toplum kuruluşu kapatılmıştır. Sözün özü 1946 yılında başlayan çok partili demokrasi serüveni Türkiye için üçüncü kez darbe durağında durmuştur.

Yaşanan toplumsal, ekonomik ve siyasal hadiseler, halkı tükenme noktasına getirmiştir. Bu sebeple, gerçekleştirilen askeri müdahale 12 Eylül öncesindeki “kaos”a tercih edilmiştir. Halkın içinde bulunduğu bu yaklaşıma paralel olarak yönetimi ele geçirenler de eski döneme yönelik tepkisel bir tutum belirlemişlerdir.(Özsoy, 2013: 402). Öngördükleri yeni yapı için en etkili vasıta olarak da hukuk düzeninde yapılacak değişiklikleri ele almışlardır.

1970’li yıllarda çokça tartışılan 1961 Anayasası, darbe yönetiminin hedef tahtasına koyduğu en önemli yasal düzenleme olmuştur. Çünkü 12 Eylül öncesinde yaşanan anarşi ve terörün kaynağı olarak dönemin anayasasının özgürlükçü anlayışı görülmüştür.<sup>2</sup> Gerçekten de 61 Anayasası, haklar bakımından daha özgürlükçü bir düzenlemedir. 1924 Anayasası’yla karşılaştırılınca bu çok daha net olarak gözler önüne serilir. Ancak 12 Eylül öncesinde yaşanan sokak olaylarını, kanlı cinayetleri ve katliamı andıran toplu infazları bir ülkenin temel yasasına bağlamak da insafa sığmamaktadır.

1961 Anayasası’nın bir başka eleştirilen noktası ise, yürütme organının güçsüz kılınması olmuştur. 1924 Anayasası meclis hükümeti sisteminin biraz daha yumuşatılmış haliyken 27 Mayıs Askeri Müdahalesi sonrasında hazırlanan anayasa, parlamenter sisteme daha yakın çift meclisli bir modeli uygun görmüştür.

24 Anayasası’nda yürütme yetkisi meclise ait bir yetki olarak düzenlenmiştir; bu yetkisini meclis, seçtiği cumhurbaşkanı ve onun tayin ettiği bakanlar kurulu eliyle kullanmıştır. 1961 Anayasası ise yürütme organının cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulundan oluşacağını belirtse de bu organın “yetkili” olması yerine “görevlerle“ yükümlü olmasını öngörmüştür. İşte bu yaklaşıma bağlı kalan 61 Anayasası, 27 Mayıs öncesi yaşanan Demokrat Parti tecrübesini de göz önüne alarak yürütmeyi sınırlayıcı birçok hükme yer vermiştir. Bütün bunlar 12 Eylül’ e giden süreçte yürütme ve idarenin hızlı karar alamadığı, yaşanan hadiselerle geç müdahale edebildiği ile kamu düzenini sağlayamadığı eleştirilerine sebep olmuş ve yürütmenin güçlendirilmesi fikrine ağırlık kazandırmıştır(Kuzu, 1987: 150-160).

“Güçlü yürütme” arzusu, yürütme organının tamamı için değil özellikle cumhurbaşkanı için düşünülmüştür. Cumhurbaşkanlığı, tarafsız ve devletin başı olma konumuyla kamu otoritesinin kaybına engel olabilecek en doğru makam olarak seçilmiştir (Özbudun, 2009: 64). Denge kuracağı ve devletin menfaatlerini önde tutarak güvenilmeyen

<sup>2</sup>Devlet Başkanı Kenan EVREN, Danışma Meclisi’nin açılışı dolayısıyla 23/10/1981 tarihinde yaptığı konuşmasında bu hususa ilişkin şu değerlendirmeleri yapmıştır: “Bugüne kadar Anayasadan kaynaklanan sıkıntıları sizler de gördünüz ve bizzat içinde yaşadınız. Bu Anayasayı evvelce hazırlayanlar veya bunda çıkarı olanlar onu hala savunabilirler. Ancak, ortada bütün çıplaklığı ile duran bir hakikat var ki, bu hakikat Türkiye’nin geldiği 12 Eylül önceki durumdur: Kişi hak ve özgürlüklerini hudutsuz olarak genişletip koruyalım derken; Devletin de bekası için birtakım hak ve yükümlülükleri olduğunu, kişi özgürlüğü uğruna Devleti güçsüz, bir şey yapamaz duruma getirmeye de hakkımız olmadığını, kısaca kişi hak ve özgürlüklerinin hudutsuz olamayacağını da hatırdan çıkarmamız gerektiğini vurgulamak isterim.”

siyasileri kontrol edebileceği umulan cumhurbaşkanının 61 Anayasası'ndaki hakem rolü yerini “devletin babası” konumuna bırakmıştır.

Yeni anayasa hazırlanması aşamasında kurulan Danışma Meclisi ve 12 Eylül Darbesi'ni gerçekleştiren dönemin kudretli paşalarından kurulu Milli Güvenlik Konseyi, bu yaklaşımlar ışığında hareket etmiştir. Gücü artırılan yürütme organının içinde baskın cumhurbaşkanı figürünü ve bunu sağlayacak anayasal müesseseleri tasarlamışlardır. Bu kurumlardan biri de 03.04.1981 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Denetleme Kurulu'dur.

Aslında yeni anayasanın yazımından önce kanunla ihdas edilmiş bir kurum olan Devlet Denetleme Kurulu'nun anayasada yer alması da arzu edilmiştir. Çünkü anayasa ile cumhurbaşkanına verilecek tüm devlet organları üzerindeki “gözetim” yetkisinin kullanımı sırasında bazı araçlara ihtiyaç duyulmuştur. Devlet Denetleme Kurulu da bu eksikliği gidermek için cumhurbaşkanının “yönetim” üzerindeki gözü olup anayasadaki yerini almıştır.

12 Eylül 2010 ise, Türkiye' de oldukça tartışmalı bir başka dönemin başlangıç tarihidir. Siyasal iktidar geniş çaplı bir anayasa değişikliğine yönelmiş, Anayasa Mahkemesi ve HSYK ile ilgili maddelerde radikal dönüşümler öngörülmüş, ayrıca 12 Eylül sürecine yargısal koruma sağlayan geçici 15. madde başta olmak üzere birçok anayasa maddesinde değişiklik tasarlanmış, bunlar için hazırlanan paketin mecliste gereken oy çoğunluğuna ulaşamaması nedeniyle halkoylaması yolu gözükmüş ve yapılan oylama sonunda geçerli oyların %57.88'i değişikliğe “evet” demiştir.

Kimilerine göre bu halkoylamasıyla Türkiye, “ileri demokrasi” noktasına ulaşmışken, kimilerine göre ise yargı bağımsızlığını yitiren bir ülke konumuna gelmiştir. Ancak 2010 anayasa değişikliği nereden bakılırsa bakılsın hukuk sistemimize yeni mekanizmaları da kazandırmıştır. Bunlardan biri idarenin işleyişini denetlemekle ve yeri geldiğinde tavsiye niteliğinde kararlar vermekle görevli olan Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)' dur.

2004 yılının sonunda tam üyelik müzakerelerine başlayan Türkiye, Avrupa Birliği sistemine entegre olmak için çabalarını arttırmıştır. Bunun sonucu olarak 2003, 2004 ve 2005 yıllarında birçok konuda anayasal ve yasal değişikliklere gidilmiştir. Hazırlanan AB İlerleme Raporlarında da kendisine yer bulan “ombudsmanlık” müessesesinin kurulması da bu dönemde gündeme gelmiştir.

2006 yılında kanun çıkarmak suretiyle ihdas edilmek istenen ombudsmanlık sistemi, Anayasa Mahkemesi'nin ilgili düzenlemeyi iptal etmesi üzerine rafa kaldırılmıştır. Ancak 2010 anayasa değişikliği sırasında tekrar gündeme alınan ombudsmanlık (iptal edilen kanundaki ismiyle kamu denetçiliği), anayasaya taşınmış ve bir anlamda AB uyum sürecinde yarım kalan bir ödev tamamlanmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere otuz sene arayla iki 12 Eylül yaşayan Türkiye, çalışmanın konusunu oluşturan iki ayrı kurumla tanışmıştır. Bunlardan ilki, 1980' in 12 Eylül' ünün miras bıraktığı Devlet Denetleme Kurulu; ikicisi ise, 2010' un 12 Eylül' ünün armağan ettiği Kamu Denetçiliği Kurumu' dur. Bu iki kurum, bazı açılardan benzerlik gösterse de farklılıkları içlerinde barındırmaktadır. Bu çalışma, iki kurum arasında bir karşılaştırma yapıp geleceğe

dönük önerileri sıralarken Türkiye’de parlamenter demokrasiye olan bakışın nasıl değişmesi gerektiğini de tartışacaktır. Bir tarafta Danışma Meclisi tutanakları ve 406 sayılı KHK’nın düzenlemesi, diğer tarafta Anayasa Uzlaşma Komisyonu tutanakları ise yapılacak değerlendirmelere rehber olacaktır.

## 1. Cumhurbaşkanının İdareyi Denetleyen Eli: Devlet Denetleme Kurulu

### 1.1. Anayasa Koyucunun Devlet Denetleme Kurulu Hakkındaki Değerlendirmeleri

6 Eylül 1982 tarihinde yapılan Danışma Meclisi toplantısında Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan “Devlet Denetleme Kurulu” başlıklı 152. madde tekrar ele alınmıştır. İlgili madde:

*“Yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak, kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar; sonuçları rapor halinde Cumhurbaşkanına sunar.*

*Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.*

*Devlet Denetleme Kurulu, dokuz üyeden oluşur; üyeler ve üyeleri içinden Başkan, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanır.*

*Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, işleyişi üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.”* ifadelerine yer vermiştir(Danışma Meclisi, 1982: 643-644).

Görüşmeler sırasında söz alan bazı meclis üyeleri, verdikleri değişiklik önerileriyle bu maddeye yönelik muhalif tutumlarını göstermişlerdir. Bu üyelerden biri de Cahit Tutum’dur. Kendi düşüncelerini ortaya koyan Tutum:

*“... ülkemizde denetim sistemi konusu, sanıyorum ki dünyanın hiçbir ülkesinde rastlanmayacak bir garabet arz etmektedir. Katlı, adeta birbirinin üstünde, piramit gibi denetim organları vardır. Türkiye’ de icraat yoktur, denetim vardır.*

Devlet Denetleme Kurulu, aslında bugünkü haliyle, bir kamu ve özel hukukun birbirine karışmasını temsil eden suiijenerist bir teşekkül halindedir. Eğer bu gerekliyse, bir kanunla bugünkü gibi kurulur ve varlığı bir süre devam eder, bakılır; ... denenir, eğer varlığını sürdürebilecek güce kavuşursa, varlığını sürdürür. Varlığını sürdüremezse, ... , kendi kendini giderir.

Dolayısıyla, Devlet Denetleme Kurulunun bu şekilde Anayasada yer almasının doğru olmadığını düşünüyorum. Eğer mümkünse, onun yerine, belki Batı Avrupa’ da ve İskandinav ülkelerinde rastlanan ombudsman “kamu denetçisi” adıyla bir organın ihdasında belki yarar olabilir.” ifadelerine yer vermiştir (Danışma Meclisi, 1982: 644-645).

Yapılan konuşmada Devlet Denetleme Kurulu'nun anayasal bir kurum haline getirilmesi yerine ilk önce çalışmalarının izlenip ona göre bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı vurgulanmıştır. Ayrıca 1980'ler Türkiye'sinde de günümüzdeki gibi denetim birimlerinin çokluğuna değinilmiştir. Yukarıdaki ifadelerde yer alan ve çalışmanın bir parçasını oluşturan ombudsmanlık kurumunun anayasal bir kurum olarak düzenlenebileceği söylemi ise çok önemlidir. Özellikle bu yaklaşım, idareyi denetleyen alışılmış kurumlar yerine farklı bir bakış açısı sunacak yapılara olan özlemi de göstermektedir.

Bir başka muhalif üye ise Turgut Yeğenağa'dır ve şu ifadelerle düşüncelerine açıklık getirmiştir:

“Şimdi, bütün bu bürokrat grubu Denetleme Kurulunu tahrik edecektir; ispiyonluk başlayacaktır, bir nevi jurnal müessesesi olacaktır bunlar. Yalnız Cumhurbaşkanının muttali olduğu bir konuyu kovuşturacak değil, bir nevi jurnal müessesesi olacaktır ve her zaman hükümetle Cumhurbaşkanlığı müessesesi arasında bir sürtüşme kaynağı olacaktır.” (Danışma Meclisi, 1982: 646)

Benzer ifadelerle konuşmasında yer veren Akif Erginay ise şu şekilde açıklamalarda bulunmuştur:

“Şimdi siz bu maddeleri kabul ederseniz, ortada adeta iki başbakan olacaktır; birisi bildiğimiz başbakan, birisi de Cumhurbaşkanı. Çünkü Cumhurbaşkanı, belki gizli anlamda üstelik başbakanı da denetime tabi tutabilecektir. Bu iki büyük organ birbirine rakip midir, yoksa birbirini tamamlayıcı mıdır?

...

Kaldı ki bu durum, Cumhurbaşkanının o yüksek mevkii bakımından da zararlıdır. Çünkü ‘Cumhurbaşkanı, dikkat edin, yarın sizi de, beni de filan kurul tarafından kontrol edecektir.’ şeklinde böyle bir hükmün bulunması halinde, onun zaafına; daha doğrusu kendisine karşı bir tereddüte sevk edebilir. O yüksek Makam bütün teşkilat bakımından tarafsızdır, bu anlamda bir denetim olmaktan çok, yüksek, tarafsız ve bütün organların üzerinde hâkim elini gösteren bir organdır. Ona itimat etmek gerekir, ama onun yapacağı özel bir denetimden sonra ne olacaktır? Onun vazifesine bu girmez, girmemesi lazım.” (Danışma Meclisi, 1982: 647)

Yukarıda art arda sözlerine yer verilen üyeler, özellikle Devlet Denetleme Kurulu' nun cumhurbaşkanına vereceği denetim gücü ile başbakan ve diğer devlet organlarının üst yöneticilerinin karşı karşıya gelmesi durumuna değinmişlerdir.

Bu konuda pek de haksız sayılmazlar. Çünkü sınırları iyi çizilmeyen bir denetim mekanizması marifetiyle hareket edecek güçlü cumhurbaşkanı “Olympos Dağı'ndaki Zeus” gibidir. Özellikle cumhurbaşkanlığının ve hükümetin farklı siyasi düşünceleri paylaşan aktörlerden oluşması halinde Devlet Denetleme Kurulu, cumhurbaşkanının etkisini arttıracak bir kurum konumundadır(Soybay, 1984:108). Bu yönüyle de Kurul' la ilgili düzenlemelerin çok dikkatli şekilde kaleme alınması gerekmektedir. Ancak az sonra değineceğimiz üzere Danışma Meclisi'nin çoğunluğu bu görüşlere taraftar olmayarak düzenlemenin anılan şekilde kabulünden yana olmuştur.

Bu çerçevede meclis üyesi Halil Erdoğan Gürel konuşmasında şu ifadeler yer vermiştir:

“Sadece bilgi toplamak maksadına matuf ve siyasi otoritenin veya hükümetin emrinde bulunmayan bir organın çalışmasının hiçbir mahzuru yoktur, Cumhurbaşkanının, belki şimdiye kadar verilen tayin yetkileriyle kuvvetli olduğunu söylediğimiz maddelerin dışında, en kuvvetli madde budur. Cumhurbaşkanını kuvvetli kılan madde, ancak budur. Yoksa bir mahkeme başkanının tayin edilmesi Sayıştay Başkanının, TRT Genel Müdürünün tayin edilmesi ona güç kazandırmaz; ancak icra ile ilgili konularda bilgi sahibi olabilmesi ve bu bilgilerin değerlendirilmesi konusunda uzmanlardan istifade etmesi, ancak kendisine kuvvet kazandırır.” (Danışma Meclisi, 1982: 648)

Ayrıca Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı da kendisine söz verilmesi üzerine benzer olan şu ifadeleri kullanmıştır:

“Yalnız burada ‘Ombudsman’ müessesesinin benimsenmesine katılmıyoruz; Ombudsman, parlamentoyu temsil eden bir müessesedir, bir kişidir; ihtilafları çözer. Hâlbuki bizim burada düzenlenen Devlet Denetleme Kurulumuz, idarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve gelişmesinin sağlanması amacıyla; yani aslında burada, bizdeki Denetim Kurulu, Devlet Başkanına, Sayın Uyguner’ in de çok güzel belirttikleri gibi, 113 üncü maddede belirtilen, sayılan yetkilerini gereği gibi yerine getirmesini sağlamak amacıyla kurulan yardımcı bir kuvvettir.

...

Bundan dolayıdır ki, bu hükmün Anayasaya konmasına karşı olan arkadaşlara, başka türlü bir denetim kuvvetinin yahut da sisteminin varlığını kabul etmekle beraber, Devleti yönetmekle; diyelim 113 üncü maddeye göre Devlet faaliyetlerinin Anayasaya uygunluğunu gözetmekle yükümlü Devlet Başkanına bu yetkinin verilmesi, bugünkü ortamda fazla değildir ve eğer bu yetki bir Anayasal hüküm olmaktan çıkartılırsa, belki ileride yeniden kötü durumlara, eski hallere dönmek ihtimali vardır.” (Danışma Meclisi, 1982: 648-649)

Devlet Denetleme Kurulu’nun kuruluş felsefesi hakkında çok önemli ipuçları veren bu ifadeler aynı zamanda oldukça düşündürücüdür. Cumhurbaşkanının gücünü etkin kullanması amacıyla oluşturulduğu anlaşılan Kurul’ un bilgi edinme konusuyla sınırlı çalışacağı bahsedilmiştir. Ancak kurulma gayesiyle birlikte bu düşüncenin ele alınması farklı bir kanıyı kuvvetlendirmektedir. Özellikle Kurul’ un cumhurbaşkanını güçlü kıldığına yönelik ifadeler uygulamanın farklı olacağını göstermektedir. Sonuçta Devlet Denetleme Kurulu’ndan beklenen cumhurbaşkanının idare üzerindeki “gözetim” aygıtı olmasıdır(Soybay, 1984:110).

Ayrıca ombudsmanlığın tercih edilmemesine yönelik Anayasa Komisyonu Başkanının yaptığı açıklamalar da ilgi çekicidir. Bu noktada parlamentoya bağlı olan ve idareye ilişkin şikâyetlerin çözüm yeri olarak nitelendirilen ombudsmanlık kurumunun “güçlü cumhurbaşkanı” figürüne uymadığı mesajı verilmiştir.<sup>3</sup> Ayrıca halkın iradesinin tecelli ettiği parlamentoya duyulan güvensizlik de ombudsmanlığın kurulmasına karşı oluşan iradede kendini göstermiştir. Özellikle demokratik yollarla gelen temsilciler yerine devlet bakış açısının temsilcisi konumundaki bürokratlara olan güven ağır basmıştır. Parlamenter

<sup>3</sup> Oysa 1982 Anayasası’ nın hazırlık aşamasında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinden oluşan bir grup tarafından ortaya konulan “Gerekçeli Anayasa Önerisi” nde ise “Kamu Denetçileri Kurulu” adında ombudsmanlık benzeri bir kurum ihdası öngörülmüştür. Anılan önerinin 114b maddesi gerekçesinde, bu kurumla ilgili şu çarpıcı ifadeler yer verilmiştir: “Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır.”Ancak bu öneri kabul görmemiştir.

demokrasiye ters düşen bu anlayış “eski hallere dönme” korkusunun körüklenmesi marifetiyle de gizlenmeye çalışılmıştır.

Danışma Meclisi’nde gerçekleştirilen tartışmalarla önerilen 152. madde, Anayasa’nın “İdare” başlıklı ve “İdarenin esasları, idarenin bütünlüğü” alt başlıklı kısmında yer aldığı gerekçesiyle ilk cümlesindeki “Yönetim” kelimesinin “İdarenin” olarak değiştirilmesiyle kabul edilmiştir. Milli Güvenlik Konseyi ise küçük birkaç değişiklik yaparak maddeyi “Yürütme” başlıklı bölümün “Cumhurbaşkanı” başlıklı kısmına 108. madde olarak yerleştirmiştir.<sup>4</sup> Bu suretle Kurul’ dan beklenen faydaya uygun anayasal zemin oluşturulmuştur.

## 1.2. 406 Sayılı KHK Aracılığıyla Devlet Denetleme Kurulu’nun Yetkisindeki Değişikliğe Bakış

Anayasal anlamda DDK’nın konumlandırılışı yukarda bahsedilen aşamalardan geçtikten sonra 16.01.1990 tarihli 406 sayılı KHK aracılığıyla kurumun yetkilerinde çok büyük bir değişiklik yapılmıştır. İlgili KHK’nın 2. maddesi 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’ un 6. maddesini şu şekilde yeniden kaleme almıştır:

*“Kurul 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 istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir.*

*Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.”*

Bu değişikliğin madde gerekçesinde ise şu ifadelere yer verilmiştir:

*“2 inci madde ile 2443 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi değiştirilmektedir.*

*Mevcut hükümde, Devlet Denetleme Kurulunca görüşülüp karara bağlanan ve Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa ve diğer alakalı kuruluşlara gönderilen raporlar hakkında ne gibi bir işlem yapılacağı açıklanmamıştır.*

*Bu konu bir eksiklik olarak görülmüş ve benzer bir kuruluş olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu hakkındaki mevzuat hükümleri de nazara alınarak yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.”*

<sup>4</sup>Ayrıca Danışma Meclisi Genel Kurulu’nun kabul ettiği anılan 152. maddenin birinci fıkrasında yer alan “ sonuçları rapor halinde Cumhurbaşkanına sunar” ifadesini de MGK Anayasa Komisyonu herhangi bir gerekçe göstermeksizin metinden çıkarmıştır. Diğer değişiklikler için de bkz. Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu, M. G. Konseyi: 1/ 397, 1982.

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, yaptığı inceleme, araştırma ve denetimlerin sonucunda hazırladığı raporları 2443 sayılı kanun gereği cumhurbaşkanına sunmaktadır. Bu kapsamda ilgili raporların türlerine göre etki doğurabilmesi cumhurbaşkanının iradesine bağlanmıştır. Ancak 406 sayılı KHK ile raporlarda istenen *incelenme, teftiş, tahkik veya dava açılma* hususlarında Başbakanlığa *gereği* yapılmak üzere tahdidi bir süre verilmiştir. Kanunun değişiklik öncesindeki halinde de “*gereği*” ifadesine yer verilmesine rağmen yeni düzenlemede sınırlı bir sürenin öngörülmesi ve yapılması istenen hususlara ayrı ayrı açıklık getirilmesi, cumhurbaşkanı tarafından gönderilen raporların bağlayıcılığını güçlendirmektedir.<sup>5</sup>

Ayrıca ilgili düzenlemede yer alan son fıkra da cumhurbaşkanının başka vasıta kullanmadan ilgili raporların gereğinin yapılmasını isteyebileceğini belirtmektedir. Bu husus “*gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporlar*” için geçerli gibi gözükse de cumhurbaşkanının takdirinin baskın olması her konunun bu şekilde ilgili mercilere intikalini gündeme getirebilecektir.

Peki, Başbakanlık vasıtasıyla önüne gelen raporlarda istenen çalışmayı yapmakla yükümlü olduğu sonucuna vardığımız merciler, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından aynı taleplere muhatap olursa ne yapmalıdır? Bu noktada ilgili istemlere kayıtsız kalınamayacağı düşüncesine öncelik verilmesi uygun olacaktır. Çünkü düzenlemeyi yapanların gerekçede üzerinde durmadığı iradelerinde cumhurbaşkanının etki ve kudretini artırma isteği sezilenmektedir. Ayrıca yapılan değişiklikte Başbakanlık vasıtasıyla yapılan bildirimlerdeki isteklerin bağlayıcılığının kuvvetlendiği düşüncesinden hareket edildiğinde doğrudan ulaştırılan raporlardaki taleplerin yerine getirilmesi zorunluluğu evleviyetle kabul edilmelidir. Sonuç olarak bu değerlendirmeler ışığında doğrudan cumhurbaşkanlığından gelen raporların gereği olarak idari mercilerin istenen işlemleri/ eylemleri yapma zorunluluğu, adli mercilerin ise soruşturma başlatma zorunluluğu söz konusudur.<sup>6</sup>

Düzenlemenin irdelenmesi neticesinde ise oldukça karamsar bir tablo ortaya çıkmaktadır. Danışma Meclisi’nde yapılan toplantı sırasında itirazlara konu olan hususların birçoğunun sekiz sene sonra yapılan düzenlemeyle gerçek olabilme ihtimali gündeme gelmiştir. Başbakan ve hükümeti by-pass ederek idare üzerinde bir takım tasarruflarda bulunmaya çabalayan bir cumhurbaşkanının olması, Türkiye gibi bir ülkede her zaman söz konusudur. Siyasi yaklaşımları zıt olan aktörlerin varlığı, “devlet krizi” diye tabir edilen olumsuzluklara dahi DDK vasıtasıyla sebep olabilir. Bu çerçeveden baktığımızda anayasa koyucunun sorumsuz cumhurbaşkanı güçlendirme iradesiyle konumlandığı DDK, sorumluluk taşıyan siyasal iktidarın etki alanını daraltmıştır.

Denetimin “idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması” adına yapılması halinde hiçbir sorun ortaya çıkmayacaktır. Ancak siyasi güç mücadelesine alet olacak DDK, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı’nın ifadelerinde belirttiği şu akıbete uğrayabilir:

<sup>5</sup> Değişiklikten önceki haline ilişkin bir yorum için bkz. SOYBAY, :223) Selçuk, Devlet Denetleme Kurulu’ nun Konumu ve İşlevi-II, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt 6, Sayı: 1-3, s.223

<sup>6</sup> Aksi yönde görüş için bkz. GÖZLER, Kemal ve KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, 2013, sf. 136



“... Devlet Denetleme Kurulunun da, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir müessese olarak konmasında, düzenlenmesinde fayda görülmüştür. İnşallah ileride gereği kalmaz; **o zaman zaten Anayasada ölü bir madde haline gelir ve kendiliğinden silinir gider**” (Danışma Meclisi, 1982: 649)

## 2. Türkiye İçin Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

12 Eylül 2010 tarihli halkoylaması sonrasında kabul edilerek yürürlüğe giren 5982 sayılı anayasa değişikliğine ilişkin kanun gereğince Anayasa'nın 74. maddesine şu fıkralar eklenmiştir:

*“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına 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 oyu alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.*

*Bu maddede sayılan hakları kullanma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”*

Anayasa'daki bu düzenlemeyi takiben 6329 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yürürlüğe konulmuş olup böylece çalışmaya konu ikinci kurum da faaliyete geçmiştir. Hukuk sistemimiz için yeni olan KDK, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını hukuka uygunluk ve hakkaniyet bakımından incelemek ve öneriler sunmakla görevlendirilmiştir. Dünya genelinde farklı coğrafyalardan onlarca ülkede kendisine “ombudsmanlık” ifadesiyle yer bulan KDK, idarenin denetiminde alternatif bir aktör olarak konumlandırılmıştır.

KDK hukuk hayatında yer ettiği aşamada, Türkiye'nin gündeminde bir başka konu daha ağırlık kazanmıştır. Bu konu ise şudur: Yeni Anayasa.

1982 Anayasası'nın günün şartlarına uymadığı yönündeki haklı görüşlerin ve kamuoyu baskısının etkisiyle 10 Ekim 2011 tarihinde TBMM bünyesinde yeni anayasa önerisini yazmakla görevli Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur.<sup>7</sup> Komisyon anayasal çerçevede birçok konuyu tartışmıştır. Bunlardan biri de “kamu denetçiliği” mekanizmasının yeni anayasal düzendeki konumu ve işlevidir.

Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nda temsil edilen TBMM' de grubu bulunan dört partinin kamu denetçiliği ile ilgili farklı önerileri olsa da çoğunlukla mutabık kaldıkları metin(gerekçeli ve notlu) şu şekilde ortaya koyulmuştur:

<sup>7</sup>Faaliyetlerini sürdüren TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, temsil edilen siyasi partilerden birinin 19, 25 Kasım 2013 ve 25 Aralık 2013 tarihlerinde üst üste üç kez toplantıya katılmaması üzerine kendiliğinden dağılmıştır (Gerekçesi için bkz. Anayasa Uzlaşma Komisyonu Çalışma Usulleri m. 9, erişim için ayrıca bkz. <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>, [ 16.01.2015]).

## **“Kamu denetçiliği**

**Madde 105.** (1) Herkes kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

(2) Kamu denetçiliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.

(3) Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından üye tamsayısının üçte ikisinin (AK Parti Önerisi: beşte üçünün) gizli oyuyla ancak bir defalığına beş yıl için seçilir. Liyakat ve insan hakları alanında temayüz etmiş kamu başdenetçisi adayları, seçimden önce Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde ilgili komisyon tarafından kamuya açık olarak dinlenir. Bu komisyon her adayın başvuru dosyasını inceleyerek hazırlayacağı raporu Genel Kurula sunar.

(4) Kamu başdenetçisi yetki ve görevlerini tarafsızlık ve bağımsızlık içinde yerine getirir. Kamu başdenetçisi, göreviyle ilgili olarak yaptığı açıklamalardan sorumlu tutulamaz.

(5) Kamu başdenetçisi, temel hak ve özgürlükleri korumak amacıyla idareye yönelik şikâyetleri araştırma ve inceleme; idareye önerilerde bulunma; taraflar arasında arabuluculuk yapma; gereken hallerde savcılığa suç duyurusunda bulunma; kanunda belirtilen istisnai hallerde anayasa şikâyeti başvurusunda bulunma yetkisine sahiptir.

(6) Kamu başdenetçisi her yasama yılının başında Türkiye Büyük Millet Meclisine kendi çalışmalarına ilişkin olarak yıllık rapor sunar. Ayrıca kamu vicdanını rahatsız eden hallerde re’sen ya da Türkiye Büyük Millet Meclisinin talep etmesi halinde özel öneme sahip bir konu hakkında da ayrıca rapor hazırlayabilir.

(7) Kamu Denetçiliğine ilişkin diğer hususlar Meclis içtüzüğü ve kanunda gösterilir.

**Not:** AK Parti, bu maddenin ilk 2 fıkrası ile 3. fıkrasının ilk cümlesi dışında kalan hükümleri içtüzük konusu olarak değerlendirmektedir.

**Gerekçe notu:** (1) Kamu denetçiliğinin, “Kamu idaresinin her tür eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına, ayrımcılık yasağına, hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak amacıyla” kurulacağı yazılacaktır.

(2) Olağanüstü yönetim usullerinin uygulanması kamu denetçisinin çalışmasına engel olmaz.”(TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013)

Yürürlükte olan 1982 Anayasası ile büyük farklılıklar içeren bu düzenleme, KDK’ ya yönelik yeni bakış açısını da özetler mahiyettedir. Ancak hiç acele etmeden düzenlemenin bu hale gelene kadar olan safhalardaki yaklaşımlara bakılmasında fayda vardır.

İlk olarak Kurum' un başında yer alan başdenetçinin seçimiyle ilgili Komisyon üyelerinin ifadelerine değinilmelidir. Bu hususta üyelerden biri olan Ahmet İyimaya şunları belirtmektedir:

“...ben şahsen bireysel olarak bu konuda yüksek oranlı bir seçim mekanizmasının Parlamentoda yani uzlaşmayı mecbur kılacak bir seçim oranının, seçim nispetinin, seçim usulünün benimsenmesi gerektiğinden yanayım bireysel olarak.” (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013a: 1767)

Yine aynı üyeye yönelik tek turlu bir seçim yönteminde ısrarcı olmak gerekip gerekmediği yönünde bir soru yöneltildiğinde ise;

“Artık ombudsmanda da parlamento bu çoğunluğu sağlayamıyorsa bu parlamento...

... ben, burada, krizin olabileceğini zannetmiyorum. Kesinlikle, bu, uzlaşmayı zorunlu gören bir yöntemdir.”

şeklinde cevap vermiştir (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013a: 1778).

Özellikle yürütme organı ve idareden (hatta yasama merciinden) bağımsız olması gereken KDK, bu niteliğini ilk olarak başdenetçinin seçimiyle ilgili nisaplarda sağlamalıdır (Erhürman, 1988:91). Çünkü yüksek oranlı bir çoğunluğun olurluğu alan başdenetçinin yönettiği KDK, faaliyetlerini gerçekleştirirken farklı siyasi partilerin gözünde (özellikle iktidar partisi nazarında) daha bağımsız hareket edebilecektir. Bu sebeple yürürlükteki anayasanın aksine tek turda ve üçte iki gibi yüksek bir çoğunlukla seçilmeyi zorlayan hükümler çok değerlidir. Aynı zamanda tek dönem için beş yıllığına seçimi öngören düzenleme, farklı meclis aritmetiğiyle çalışmayı ve yeniden seçilmek adına mecliste ağırlığı olan yürütme organına yaklaşmayı bir ölçüde bertaraf etmektedir.<sup>8</sup>

Ayrıca başdenetçi adaylarının TBMM’de bir komisyon tarafından kamuya açık şekilde dinlenmesiyle ilgili Komisyon’da uzun tartışmalar yaşanmıştır. Bu konu kapsamında üye Faruk Bal’ın şu ifadeleri önemlidir:

“Bizim, eğer siyasi kültürü olgunlaştırmak ve buna kalite katmak istiyorsak bir yerden başlamamız lazım. İşte başlayacağımız yer de tam burası. Yani idarenin hakkaniyete uygun olup olmayan iş ve işlemlerinde karar verecek olan bir önemli denetim mekanizmasını oluşturuyoruz. Buraya getirilecek kişinin hakkında oy kullanacak milletvekili talimatla oy verecekse böyle bir seçimin hiçbir anlamı yok, çıkaralım bunu anayasadan. Nasıl bilgi sahibi olabilir? Onu sorgulamakla. Bunu da yapan pek çok ülke var işte.” (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013a: 1785)

Düzenlemede yer alan üçüncü fıkranın ikinci ve üçüncü cümleleri hukuk sistemiz için oldukça yeni yaklaşımlardır. Dünyada birçok ülkenin üst düzey bürokratlarının veya yüksek mahkeme üyelerinin belirlenmesinde uygulanan usulün bir benzerinin başdenetçi adaylarının seçiminde kullanılması tahayyülü oldukça heyecan vericidir. Özellikle görsel medya aracılığıyla adayları belirlemek için yapılacak mülakatların kamuoyuna duyurulması da devletin şeffaflığa verdiği önemi göstermesi açısından değerlidir.

<sup>8</sup> Benzer bir görüş için bkz. KILAVUZ R., YILMAZ A. ve İZCİ F., Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı: 1, s. 66

Belirtilen mülakat sırasında başdenetçi adaylarında “*liyakat ve insan hakları alanında temayüz etme*” niteliklerinin değerlendirileceği de öngörülmektedir. Komisyon danışmanlarından<sup>9</sup> Doç. Dr. Selin Esen Arnwine bu konuda şu hususlara temas etmiştir:

“Bu kurumdan beklediğimiz işlevi, beklediğimiz etkiyi etkinliği yakalayabilmek için, elde edebilmek için hem kamu başdenetçisinin hem de diğer kamu denetçilerinin aranan, istenen liyakat ve diğer ölçütleri taşıması, karşılması gerekiyor yani biz bu denetçiliği hem insan haklarının daha düzgün işlemesi ya da bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin daha güvenceli bir hale gelmesi için istiyoruz, idarenin bu konuda daha dikkatli davranmasını sağlayacak bir moderatör olarak düşünüyoruz. Bu işlevi hakkıyla yerine getirebilmesi için, öyle bir anayasal, öylesine kurulmuş bir kurum olmanın ötesine geçebilmesi için mutlaka nitelikli bir kişinin kamu başdenetçisi olması gerekir.” (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013c: 3721)

Liyakat, kamu görevlilerinin belirlenmesi sırasında başvuru önemli bir kıstastır. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun dünya örneklerindeki gibi insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından arz ettiği önem de malumdur ve bu kapsamda başdenetçinin hak savunuculuğu anlamında otorite olması da önem taşımaktadır. Ancak bu düzenlemeyle Komisyon esas olarak şu amacı gütmektedir: TBMM, başdenetçi seçimi sırasında herhangi bir şahsı değil, herkesin güvenini sağlayabilen ve sorunlara hak savunucusu gözüyle bakabilen birini seçmelidir (Erhürman, 1988:96).

Bunu Komisyon görüşmelerinde danışman Özgür Sevgi Göral şu şekilde ifade etmektedir:

“Marangozun bile, değil mi yani, bir mobilya yaptıracakken ne istersin? Yani, masa yapmayı bilmesini istersin. İnsan haklarına gelince bir anda herhangi bir bürokrat olabilir, olur mu? O alanın bilgisini, doğasını, tartışmalarını, sorun alanlarını bilmesini bekleriz tabi ki.

...

Avukat olabilir, hak savunucusu olabilir, sivil toplum örgütü üyesi olabilir.” (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013c: 3723)

Ortaya koyulan metinde belirtilen bir diğer husus da KDK’ nın yetkileridir. Bunun yer aldığı beşinci fıkra ise kuruma biçilen rolü göstermektedir. Komisyon, çetin tartışmalar sonucunda anayasa şikâyeti (yani bireysel başvuru) yetkisi ve taraflar arasında arabuluculuk yapma işlevini (Kılavuz, vd., 2003:54) kuruma vermiştir. Öneriler arasında yer alan “kanun teklif etme” yetkisinin KDK’ ya verilmesi konusu ise kabul görmemiştir. Bu konuda danışman Doç. Dr. Selin Esen Arnwine;

“... ombudsmanlık kurumunun dönüşümüne ve evrimine yönelik olarak ortaya çıkmış yeni bir yetki ya da yeni yetkilerden biri. Portekiz’ de, İspanya’ da, diğer pek çok Avrupa ülkesinde ombudsmanlara böyle bir yetki tanınmıyor, yasa teklif etme yetkisi.” şeklinde konuşurken (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013b: 1797) üye Oktay Öztürk ise:

<sup>9</sup> Danışmanlar, TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu Çalışma Usulleri’ nde “Danışman görevlendirilmesi” başlıklı 9. madde gerekçesiyle görevlendirilmiştir. Anılan metne erişim; <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx> (16.01.2015)

“Teklifin arkasındaki düşünce bizi ilgilendiriyor, neden Parlamenteoya bu kadar müdahale? Onu sorgulayacağız.” sözleriyle muhalif görüşünü belirtmiştir (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013b: 1797).

Burada üzerinde durulması gereken nokta, anayasa şikâyeti yetkisidir. Yürürlükteki 1982 Anayasası’nın 148. maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında “bireysel başvuru” olarak adlandırılan anayasa şikâyeti müessesesinin yeni anayasayla KDK’ ya da verilmesi kurumun gücüne güç katacaktır. Peki, böyle bir yetkiye neden gerek vardır?

Ombudsmanlığın diğer ülkelerdeki çalışma şekillerine bakıldığında “halk avukatı” mahiyetinde faaliyetlerine de rastlanmaktadır (Fendoğlu, 2011: 71-79). Yani haklı bulunan bireyler adına yargı mercilerine ombudsman başvurabilmekte ve böylece ilgili yasal süreçleri takip edebilmektedir. Benzer bir yöntem olan anayasa şikâyeti yetkisiyle de bireysel olarak hak aramak yerine resmi bir kurumun desteğiyle Anayasa Mahkemesi’nde dile getirilecek iddialar çok daha kabul edilebilir nitelikte olacaktır. Bu sebeplerle kurumun haklı bulunduğu bireylerin başvurularıyla ilgili anayasa şikâyeti yoluyla Anayasa Mahkemesi’ne gidebilmesi bir gerekliliktir. Aynı zamanda insan haklarının korunması ve geliştirilmesi niyetiyle kurulan KDK’ya hak ihlallerini önlemek amacıyla öngörülen anayasa şikâyeti yetkisinin de verilmesi kurumun varlık sebebiyle oldukça uyum içindedir.

Ancak Komisyon’daki görüşmeler sırasında bu konuda bazı çekinceler ortaya konulup “*kanunda belirtilen istisnai hallerde*” ibaresinin eklenmesi yerinde görülmüştür. Danışman Prof. Dr. Ali Akyıldız bu durumu şöyle değerlendirmiştir:

“Anayasa şikâyeti yolu, yani Anayasa Mahkemesine başvurma, kamusal haksızlıkların, kamu gücü kullanılarak yapılan işlemlerin yapılmasıyla ilgili istisnai durumlarda gerekli olabilir bir yetkidir. Aksi takdirde –Sayın İyimaya’ nın dediği gibi- arabulucusu olduğu kişinin yerine geçerek işlem yapma gibi bir duruma yol açar ki bu, kurumun mahiyetini kaydırır.

...

Öyleyse burada, vesayet altında bulunan veya henüz fiil ehliyetine sahip olmayanlar adına başvurma yetkisi verilebileceği şeklinde bir sınırlandırma yapma gereği ortaya çıkıyor. Yoksa çok genel anlaşılır ve bu gerçekten doğru olmaz.” (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013b: 1799)

Anayasa şikâyeti ile ilgili yetkiyi oldukça daraltan bu yorum, maalesef Komisyon görüşmelerinde fikirlerini paylaşanların çoğunda karşılık bulmuştur. Yeni anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra yapılacak olan yasal düzenlemelerde bazı sınırların korunması isteği, Komisyon’ un bu yaklaşımına yansımıştır. Oysa benzer yetkiler kurumun başka ülkelerdeki benzerlerine de tanınmıştır.<sup>10</sup> İnsan haklarına yapılan müdahalelere ve idarenin haksız muamelelerine karşı halkın avukatlığını yapan ombudsmanın anayasa şikâyetinde bulunmasından çekinmemek gerekmektedir. Hak ve özgürlükleri genişletme arzusu paylaşıyorsa böyle sınırlandırmalar getirmek doğru değildir. Ancak şu da bir gerçektir ki, kanun koyucu bu hükmü kendisi yorumlayıp kurum kanunundaki istisnaları yeniden

<sup>10</sup> Detay için bkz. TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonudanişmanı Doç. Dr. Selin ESEN ARNWİNE’ in 28.02.2013 tarihli toplantıda yaptığı konuşma. Erişim; <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx> (16.01.2015)

belirleyecektir. Yani TBMM burada ifade edilen daraltıcı anlayışı terk edip özgürlükleri koruma düşüncesiyle düzenlemeler de yapabilecektir.

Komisyon görüşmeleri sırasında ilgili öneri bağlamında farklı konulara da değinilmekle beraber KDK’ dan beklenen işlev de ortaya konulmuştur. Danışman Prof. Dr. Ali Akyıldız’ın şu sözleri dikkate değerdir:

“Kamu Başdenetçisi dediğimiz kişi aslında Meclisin bir çeşit danışmanıdır da Meclisin görevlerinde ona yardımcı olacak kişidir, onun için bu müesseseyi tasarlamaya çalışıyoruz.” (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013b: 1823)

Gerçekten de KDK’nın böyle bir işleve sahip kılınması gerekmektedir. Hem yürürlükte olan mevzuatta hem de önerilen anayasa değişikliği hükmünde belirtildiği gibi kamu başdenetçisinin faaliyetleriyle ilgili meclise yıllık rapor ve bazı durumlarda özel rapor sunma görevi bulunmaktadır. Bu raporlar vasıtasıyla kanun koyucuya idarenin işleyişindeki aksaklıklar hatırlatılmakta ve yürütme organının etkin şekilde denetlenmesine katkı sağlanmaktadır.

Tarihte danışma amaçlı kurulan birçok müessese olmuştur. Bunlardan günümüze kadar ulaşanı ise Danıştay’dır. Fakat Osmanlı’dan Cumhuriyet’e uzanan süreçte idarenin yargısal denetimi işlevinin ağır basması ve yürütme organının çoğunlukla yasal düzenlemelere yönelmesi Danıştay’ın bu konumunu sarsmıştır. Oysa günümüzde Türkiye’deki kamu yönetimi anlayışı bir danışma organına ihtiyaç duymaktadır. İşte bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumu, hem yargısal bir kurum olmaması hem de idareden bağımsız olması gerekçeleriyle TBMM’nin “danışma organı” sıfatını bazı faaliyetleri yoluyla üstlenebilir. Önerilen bu metin de klasik devlet organlarının fark edemediği aksaklıkların giderilmesi, daha iyi uygulamaların hâkim kılınması ve Türk kamu yönetimi bağlamında bir danışma organının konumlandırılması amacına yardımcı olabilir.

Bunlarla birlikte Komisyon’ da yapılan görüşmelerde genel anlayışın aksine bir takım görüşlerde dillendirilmiştir. Örneğin danışman Prof. Dr. Yavuz Atar sözlerinde:

“Bir de bu kamu denetçisine çok büyük bir işlev yüklüyorsunuz da ben aynı görüşte değilim. Altı ayda 12 tane başvuru olmuş.

...

Arkadaşlar, kayıtlara geçsin, benim akademik görüşüm, bu kamu denetçiliği Türkiye’ de işlemeyecek.” ifadelerine yer vermiştir (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013c: 3725).

Buna karşın danışman Doç. Dr. Selin Esen Arnwine ise kamu denetçiliği müessesesinden beklenenleri şu sözlerle özetlemiştir:

“Kamu denetçisi yalnızca yargıya gidecek uyuşmazlıkların sayısını azaltmak anlamında değil –kısa vadede belki bunu yapamayacaktır- ama idarenin kötü işleyişine ilişkin olarak kamuoyuna bilgi vermek, idareyi bu konuda uyarmak ve idarenin bu tür yanlış uygulamalarını ortadan kaldırmasını, azaltmasını sağlamak gibi bir işleve de sahip. Bu işlevi göz ardı etmememiz gerekiyor. Yani, kamu

denetçiliği yargının, mahkemelerin bir alternatifi değil.” (TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 2013c: 3726)

Yukarıda da ifade edildiği gibi Kamu Denetçiliği Kurumu’ndan beklenen idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarıyla hukuka ve somut adalete (hakkaniyete) aykırı yaklaşımlarına “dur” diyebilmektir. Yapılandırılmasındaki gaye, insan haklarını ihlal etme pratiği olan devlet organlarını yönetilenler adına denetlemektir. Bu sebeplerle kurumla ilgili olumsuz bir gelecek öngörmek yerine daha iyi nasıl çalışabileceğini tartışmak uygun olacaktır.

Bütün bu değerlendirmelerle birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu’nun TBMM ile olan ilişkileri de irdelenmelidir. Anayasa Uzlaşma Komisyonu’nun üzerinde çoğunlukla mutabık kaldığı düzenlemeye göre KDK, meclis adına idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemekle görevlendirilmiştir. Bu durum yürürlükteki 1982 Anayasası’nın 74. maddesinden küçük bir fark arz etmektedir. Yapılan öneriyle kurumun TBMM Başkanlığına “bağlı” olarak faaliyetlerini sürdürmesi hususu yerini TBMM “adına” inceleme yapma ve önerilerde bulunmaya bırakmıştır.

Ayrıca başdenetçi ve denetçilerin meclis tarafından seçilmesi usulünün benimsenmiş olması da KDK’ya farklı bir konumu bahşetmektedir. Milletın temsilcilerinin bulunduğu parlamento tarafından üst yönetimi seçilen ve parlamento adına denetim görevi üstlenen kurum, parlamenter demokratik yaklaşımla uyum içindedir. Çünkü ombudsmanlığın teşkiliyle kötü uygulamaların yerleşik hale geldiği idare mekanizması bir anlamda millet eliyle de denetlenmeye başlanmıştır. Komisyonun düzenlemesindeki(yukarıda belirtilen) küçük ifade farkı dahi kamu denetçiliği müessesesinin halkın avukatı konumunda olduğunu bir kez daha göstermiştir.

### 3. Karşılaştırma ve Öneriler

Çalışmaya konu olan iki kurum arasında bazı benzerlikler olmakla birlikte çok büyük farklılıklarda göze çarpmaktadır. Çeşitli açılardan bunlara değinip her iki kurum üzerinden idarenin denetlenmesi hususundaki alternatif yaklaşımlara ilişkin öneriler sunmakta yarar vardır.

#### 3.1. Karşılaştırma

Özellikle hem yürürlükteki mevzuat hükümleri hem de çalışmaya esas tutulan metinlerden yararlanılarak yapılabilecek karşılaştırmada şu hususlara değinilmelidir:

a) DDK, cumhurbaşkanlığına bağlı olarak ve cumhurbaşkanının istemi üzerine inceleme, araştırma ve denetim yaparken; KDK, TBMM adına idarenin işleyişine ilişkin şikâyetleri inceleyip önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Yani bir anlamda DDK, güçlü cumhurbaşkanının idare üzerindeki güçlü eli; KDK ise, milletın temsilcilerinin idare üzerindeki kontrol mekanizmasıdır.

**b)** DDK, cumhurbaşkanının istemiyle harekete geçip onun tercih ettiği usullerden birini(araştırma, inceleme veya denetleme) uygulamak zorunda olmasına<sup>11</sup> rağmen KDK, bireylerin şikâyetleri doğrultusunda inceleme ve araştırma yapıp önerilerde bulunmaktadır. Bireylerin savunuculuğunu üstlenen ombudsmanlık idareye muhatap olanların sorunlarına odaklanmıştır. Oysa DDK, klasik denetleme anlayışıyla cumhurbaşkanını güçlendirme yaklaşımının keşiştiği bir noktada konumlandırılmıştır. Bu yönüyle de iki kurum birbirinden tamamen ayrılmaktadır (Avşar, 2007: 165).

**c)** Cumhurbaşkanına “yardımcı kuvvet”(Soybay, 1984:109) olması amacıyla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içerisine yerleştirilen DDK’ ya karşın KDK; idareyle, yürütme ve hatta yasama organıyla ilişkilerinde bağımsız, kamu tüzel kişiliğine haiz bir kurumdur. Ombudsmanlığı bu değerlendirmeler ışığında devlet teşkilatı içerisinde dördüncü erk olarak dahi görebilmek mümkündür.<sup>12</sup>

**d)** Cumhurbaşkanının iradesiyle beraber ilgili mercilere intikal ettirilen DDK raporlarının (yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında) “gereği” yapılmak zorundadır. Oysa KDK’nın verdiği “tavsiye”<sup>13</sup> kararlarında belirtilen hususların yerine getirilip getirilmemesi idarenin takdirindedir. Bu durum ombudsmanlığın kararlarının etkisiz kalabileceği varsayımını ortaya çıkarmaktadır. Ama TBMM ve kamuoyunun desteğiyle KDK’nın tavsiye kararlarının da “bağlayıcı” mahiyete erişeceği unutulmamalıdır (Erhürman, 2000:178-179).

**e)** DDK ve KDK’yı birbirinden ayıran bir diğer nokta ise, yeni anayasa çalışmaları sırasında bu kurumlara gösterilen ilgidir. DDK, Anayasa Uzlaşma Komisyonu’nda temsil edilen dört siyasi partiden hiçbirisinin önerilerinde yer almamış ve yeni anayasa görüşmelerinde gündeme dahi gelmemiştir.<sup>14</sup> Oysa KDK, özel olarak ele alınıp kendisine müstakbel anayasada yer bulabilmiştir. Bu durum aynı zamanda anayasa koyucunun yaklaşık otuz senede değışen iradesini de gözler önüne sermektedir.

**f)** DDK’nın görev alanı 1982 Anayasası’nın 108. maddesinde ayrıntılarıyla ifade edilmesine karşın KDK, genel bir ifadeyle “idare”<sup>15</sup> nin işleyişini incelemekten sorumlu tutulmuştur. 6328 sayılı yürürlükteki Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 5. maddesi gereğince cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’ sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri<sup>16</sup> haricindeki tüm idari işlem, eylem, tutum ve davranışları KDK’ nın görev alanındadır.

Anayasa’nın 108. maddesi gereğince silahlı kuvvetler ve yargı organları ise DDK’nın denetimi dışındadır. Yani ombudsmanlık DDK’dan ayrı olarak yargı organlarının idari

<sup>11</sup>Ayrıntılı bilgi için bkz. Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat, Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik m.11

<sup>12</sup>Farklı bir değerlendirme için bkz. ODYAKMAZ, Zehra, Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi, TAAD, Yıl: 4, Sayı: 14, s. 14-15

<sup>13</sup>Ayrıntılı bilgi için bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik m.32

<sup>14</sup>Bkz. TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, Yazım Komisyonu Tutanakları. Erişim; <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx> (16.01.2015)

<sup>15</sup>6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 3. Maddesinin ( e ) bendi kapsamında “idare” şu şekilde açıklanmıştır: “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, mahalli idarelerin bağlı idarelerini, mahalli idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini ifade eder.”

<sup>16</sup>Bu ibarenin açıklaması için bkz. Anayasa Alt Komisyonu Raporu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları(1/ 626), Sıra Sayısı: 276.



nitelikteki işlemleri ile yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin “işlemleri”ni (Odyakmaz, 2013:37-38) ve TSK’nın bazı faaliyetlerini de incelemektedir.

### 3.2. Öneriler

İdarenin denetimiyle sorumlu tutulmuş olan DDK ve KDK, farklı gayelerle hukuk düzenimize kazandırılmıştır ve bugünün şartlarında artık yeni yaklaşımlara ihtiyaç bulunmaktadır. Özellikle de idarenin etkin bir biçimde denetlenmesi amacıyla bazı önerilerde bulunulması gerekmektedir.

12 Eylül 1980 Darbesi sonrasındaki olağanüstü şartların artık geçerliliğini yitirmesi sebebiyle otuz üç senelik tecrübesiyle faaliyetlerini sürdüren DDK’ ya 21. yy’ ın Türkiye’inde ihtiyaç duyulmamaktadır. Ayrıca 1982 Anayasası ile tasarlanan yönetim anlayışı da geçerliliğini yitirmiştir. Darbe süreci sonrasında yaklaşık bir yüzyıllık geçmiş olan parlamenter demokratik anlayış beklenenin aksine tekrar hâkim olmuş ve “güçlü cumhurbaşkanı” figürü yerini seçilmiş hükümetlerin etkisine terk etmiştir. Böylece anayasa koyucunun öngördüğü cumhurbaşkanlığı pratikte tam anlamıyla iflas etmiş ve ihdas edilen DDK’ ya olan gereklilik de kalmamıştır.<sup>17</sup>

DDK’nın hazırladığı raporların bağlayıcı mahiyeti cumhurbaşkanını hükümetin ve diğer devlet organlarının üzerinde konumlandırmaya yardımcı olmuştur. Bu suretle farklı siyasi bakış açılarına sahip cumhurbaşkanı ile hükümetin birlikte çalışması neredeyse imkânsız hale gelmektedir. Özellikle DDK, hükümetin üzerinde Demokles’in kılıcı gibi bir işlevi görebilecek yapıdadır. Bu sebeple DDK’nın faaliyetleri büyük sorunları da beraberinde getirebilecektir. İşte bunlar göz önüne alındığında şu öneriler ortaya koyulmalıdır:

- a) Anayasa değişikliği marifetiyle DDK, anayasal bir kurum olmaktan çıkarılmalı ve bu çerçevede sınırlı bir alanda çalışmalarına izin verilmelidir ya da
- b) Çalışmalarındaki verim ve etkinlik dikkate alınmak suretiyle gerekirse tamamen lağvedilmelidir.

Bireylerin şikâyetleriyle inceleme ve araştırma faaliyetinde bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu ise, henüz iki yaşındadır. Ancak gelecek için umut verici bir noktadır. DDK’ ya göre halka daha yakın olan ombudsmanlık, Anayasa Uzlaşma Komisyonu’nun hazırladığı metinde yer alan ama yürürlükteki mevzuatta bulunmayan “arabuluculuk” görevini<sup>18</sup> uygulamada hâlihazırda yerine getirmektedir. Bu suretle şikâyette bulunanların sorunları yargısal yollara nazaran daha kısa sürede çözülebilmektedir.

Milletin temsilcileri adına yine milletin uğradığı haksızlıkları inceleyen KDK, idareyle bireyler arasında bir köprü işlevi de görmektedir. Özellikle klasik denetim yöntemlerine karşı soğuk duran idarenin ajanları ombudsmana daha farklı bakabilmektedir (Erhürman, 1988:100).

<sup>17</sup> Çalışmanın yazımı sırasında bu yorumun tam aksinin gerçekleşiyor olduğu düşünülebilir. Ancak güncel gelişmelerin etkisi altında yapılan değerlendirmeler kısa vadeli olmaktadır. Bu sebeple uygulamadaki istikrarın sağlanmasının beklenmesinde yarar vardır.

<sup>18</sup> “Arabuluculuk” görevinin ombudsmanlığın genel karakteristiğinde var olduğuna yönelik bkz. KILAVUZ R., YILMAZ A. ve İZCİ F., C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı: 1, s.53-54

İki yıllık tecrübe, KDK'nın gelecek vadettiğini ama aynı oranda desteklenmeye ve geliştirilmeye ihtiyaç duyduğunu da göstermektedir. Özellikle bu husus kurumun verdiği tavsiye kararlarının idare tarafından uygun görülüp uygulanma oranında kendini ortaya koymaktadır.<sup>19</sup> Aynı zamanda ombudsmanlığın kamuoyu genelindeki bilinirliği de oldukça düşüktür. Kısacası, toplumun birçok kesimine oldukça yabancı gelen bu kurumun öncelikle ayaklarını yere daha sağlam basması daha sonra ise kendisinden beklenen etkide faaliyet göstermesi büyük önem taşımaktadır.

Her şeye rağmen yeni anayasa çalışmalarında görüldüğü üzere, kamu denetçiliğine olan güven yüksektir. Çeşitli güvenceler ve yetkilerle donatılma iradesi bunu açıkça ortaya koymaktadır. Öyleyse KDK'nın yapması gereken de bellidir: Nitelikli kararlarla ve etkin arabuluculuk girişimleriyle idarenin insan hakkı ihlallerini, yanlış uygulamalarını ve kötü tutumlarını cesaretle dile getirmek.

Bütün bu değerlendirmeler neticesinde KDK'nın geleceği için ise şu öneriler ortaya konulmalıdır:

- a) Yeni anayasa çalışmaları sırasında Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun ortaya çıkardığı metin kapsamında belirtilen hususlara (anayasa şikâyetinde bulunabilme ve arabuluculuk) ek olarak Anayasa Mahkemesine' ne itiraz yoluyla başvurabilme, başvuru olmaksızın re' sen harekete geçebilme ve haklı bulunan şikâyetçi adına dava açabilme yetkileri ombudsmanlığa tanınmalıdır.<sup>20</sup>
- b) KDK, TBMM'nin "danışman"ı olma hüviyetine kavuşturulmalıdır. Kurumun meclis çalışmalarına ("yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesine aykırı olmadan) aktif katılımı sağlanmalıdır. Bu sebeple yeni anayasa bağlamında ombudsmanlığın "Yasama" bölümünde düzenlenmesi seçeneği üzerinde durulmalıdır.

Bu noktada Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin "Öneriler" başlıklı bölümündeki şu öneriye de dikkati çekmekte fayda vardır:

*" 7. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının 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 (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir."*

Gerçekten de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun olmadığı 90'lı yıllarda böyle bir yorumun yapılması makul karşılanabilir. Ancak yapılan tüm değerlendirmeler sonucunda, bugünün şartları gözetilerek bu yaklaşımın tam tersinin temel alınması ve şunun önerilmesi bir zorunluluktur:

DDK, hukuk sistemimizden çıkarılmalı ve tüm bilimsel, idari, mali ve teknik kaynaklarıyla KDK bünyesine katılmalıdır.

<sup>19</sup> 2013 yılı süresince verilen tavsiye kararlarına idari merciler tarafından uyulması oranı maalesef % 21 civarındadır. Bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, s.180. Erişim: [http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/kdk\\_yillik\\_faaliyet\\_raporu\\_12052014.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/kdk_yillik_faaliyet_raporu_12052014.pdf)(19.01.2015) Ayrıca bu oranın 2014 yılında da istenilen düzeye ulaşmadığı Kurum yetkilileriyle yapılan mülakat sırasında belirtilmiştir.

<sup>20</sup> Benzer düşünceler için bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçisi M. Nihat ÖMEROĞLU'nun 29.04.2014 tarihli konuşması. Erişim: [http://www.ombudsman.gov.tr/content\\_detail-322-832-aylik-degerlendirme-toplantisi.html](http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-832-aylik-degerlendirme-toplantisi.html) (20.01.2015)

## SONUÇ

Kanun-ı Esasi' de 8Ağustos 1909 tarihinde esaslı değişiklikler yapılmasından Türkiye Cumhuriyeti'nin üçüncü anayasasının 7 Kasım 1982 tarihinde kabul edilmesine kadar geçen sürede devlet yönetiminde baskın olan anlayış (bazı farklar olmakla birlikte) *parlamenter sistem*dir.

12 Eylül 1980 Darbesi öncesinde yaşanan otorite boşluğunun ve buna bağlı olarak ortaya çıkan güçlü yürütme arzusunun doğurduğu temel yasa, maalesef Türkiye'nin kodlarıyla oynamıştır. Dayanağı millet olan TBMM'yi, devlet teşkilatının merkezinde gören hukuk sistemimizde cumhurbaşkanlığı güçlendirilmiş ve hatta merkeze ortak edilmek istenmiştir. Bu anlayış, parlamenter sistemle bağın tamamen koparılıp başkanlık sistemine geçilmesini de arzu etmemiş (Özbudun, 2009: 347), bunun yerine sorun doğurmaya açık bir "*Frankenstein*" yaratmıştır. Devlet Denetleme Kurulu da maalesef böyle bir yaklaşımın ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Ancak otuz yılı aşan tecrübeler ortaya koymuştur ki DDK, klasik denetim anlayışının dışına çıkarak idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışmasına katkı sağlayamamıştır. Bununla birlikte yukarıda da belirtildiği gibi çeşitli sorunlar çıkmasına dahi sebep olabilecek konumdadır.

Demokratik rejimler, her zaman bireylerin hür iradeleri üzerinde yükselmektedir. Türkiye' de tüm kesimlerin hür iradesinin yansıdığı platform TBMM'dir. Parlamenter sistemin çarpık bir benzerini kuran 82 Anayasası'nın öngördüğü düzen ise, demokratik idealleri yansıtan mahiyette değildir. Bu sebeple Türk siyasi geleneği göz önünde tutularak anayasal anlayışın yeniden şekillendirilmesi gerekmektedir. Yani millet iradesinin tecelli ettiği TBMM, devlet teşkilatının merkezindeki tekelci konumuna tekrar kavuşmalıdır ve yeni anayasa çalışmaları da bu yaklaşım çerçevesinde şekillenmelidir.

Meclisin öneminin artması beklenen bu durumda idarenin denetimiyle ilgili olarak aklı KDK gelmektedir. İki yıllık çalışmalarıyla ümit verici bir konumda olan ombudsmanlık, TBMM' den aldığı güçle idarenin işleyişine dair denetimini cesaretle ve kararlılıkla yapmak zorundadır. Sonuç olarak parlamenter demokratik anlayışın yeni anayasal düzende hâkim olması ve KDK'nın çalışmaları devlet mekanizmasının bireylerle olan bağını da güçlendirecektir.

Bu sebeplerle idarenin denetlenmesi konusunda yeni yaklaşımların önü açılarak kamuoyuyla birlikte faaliyet gösteren mekanizmalara önem verilmesi gerekmektedir.

**KAYNAKÇA:**

- AVŞAR, B. Zakir, **Ombudsman-İyi Yönetilen İçin Kamu Hakemi**, Asil Yayın, 2007
- ERHÜRMAN, Tufan, **Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 49, Sayı: 1-4, 2000
- ERHÜRMAN, Tufan, **Ombudsman**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 3, 1988
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye, Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 09.03.2011
- KILAVUZ R., A. YILMAZ ve F. İZCİ, **Etkin bir denetim aracı olarak ombudsmanlık ve Türkiye'de uygulanabilirliği**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, sayı 1, 2003
- KUZU, Burhan, **Anayasa Hukukumuzda: Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, 1987
- ODYAKMAZ, Zehra, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi**, TAAD, Yıl: 4, Sayı: 14, 2013
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınevi, 2009
- ÖZSOY, Şule, **Cumhuriyet'in Kuruluşundan Bu Yana Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Meselesi**, Erdal ONAR'a Armağan, Cilt: 1, 2013
- SOYBAY, Selçuk, **Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi- I**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1-3, 1984
- SOYBAY, Selçuk, **Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi- II**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1-3, 1985
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 9, 1982
- Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu, M. G. Konseyi: 1/ 397, 1982
- TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu Çalışmalarına İlişkin Sonuç Dokümanları, Komisyon Çalışmasında Neticesinde Oluşan Tam Metin. (2013) Erişim; [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx)(16.01.2015)
- TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu 27.02.2013 tarihli toplantısı, Yazım Komisyonu Tutanakları, s. 1767. (2013a) Erişim; <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx> (16.01.2015)
- TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun 28.02.2013 tarihli toplantısı, Yazım Komisyonu Tutanakları, s. 1797. (2013b) Erişim; <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx> (16.01.2015)
- TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu 10.06.2013 tarihli toplantısı, Yazım Komisyonu Tutanakları, s. 3721. (2013c) Erişim; <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/tutanak.aspx>(16.01.2015)
- Anayasa Uzlaşma Komisyonu Çalışma Usulleri m. 9, erişim için ayrıca bkz.<http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/calismaesaslari.aspx>(16.01.2015)

Anayasa Alt Komisyonu Raporu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları(1/ 626), Sıra Sayısı: 276

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu. Erişim; [http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/kdk\\_yillik\\_faaliyet\\_raporu\\_12052014.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/kdk_yillik_faaliyet_raporu_12052014.pdf) (19.01.2015)

Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçisi M. Nihat ÖMEROĞLU'nun 29.04.2014 tarihli konuşması. Erişim; [http://www.ombudsman.gov.tr/content\\_detail-322-832-aylik-degerlendirme-toplantisi.html](http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-832-aylik-degerlendirme-toplantisi.html) (20.01.2015)

