



T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Ombudsman Akademik

CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARENİN DENETİMİ

Makale

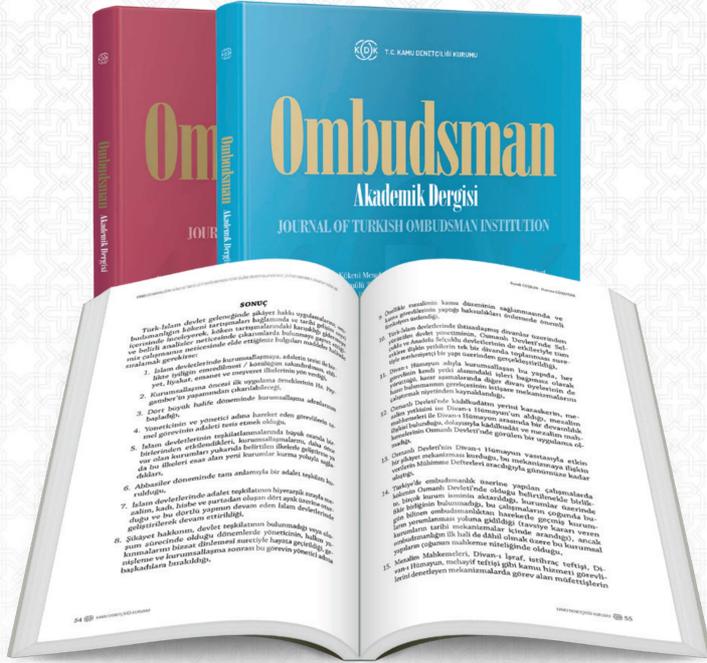
Son Teslim Tarihi

1 Ekim
2017

Akademik Ombudsman

JOURNAL OF OMBUDSMAN ACADEMIC

6. SAYI . MAKALE ÇAĞRISI



Hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına saygının geliştirilmesi ve ayrıca halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde kamu vicdanının güçlü bir sesi olmayı başarmış olan Kurumumuz tarafından yılda iki defa yayımlanan Ombudsman Akademik isimli hakemli dergimizin 6. sayısı için yazılarınızı en geç 1 Ekim 2017 tarihine kadar dergi@ombudsman.gov.tr adresine gönderebilirsiniz.

BU SAYIDA:

1929'daki ekonomik buhranın faşizmi doğurduğu, 2008'deki ekonomik buhranın popülizmi doğurduğu gerçeğine bağlı olarak insan haklarında gerilemenin yaşanması, ırkçılık ve islamofobinin artması konularında makalelerinizi bekliyoruz.

NOTLAR:

1. "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" in 11'inci maddesi gereğince dergimizde yazısı yayımlananlara % 100'e kadar arttırılmak suretiyle telif ücreti ödenmektedir.
2. Dergi ve yayın kuralları hakkında daha fazla bilgi www.ombudsman.gov.tr internet sitesindedir.

İLETİŞİM:

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu

Ankara: Kavaklıdere Mah. Nevzat Tandoğan Cad. No:4 Çankaya/ANKARA Tel: 0312 465 22 00/1221

İstanbul: Büyükdere Cad. Maslak Kasrıları, Mabeyn-i Hümayun Kasrı Maslak/Sarıyer/İSTANBUL Tel: 0212 346 33 84-85

e-posta: umit.sahin@ombudsman.gov.tr - akin.altay@ombudsman.gov.tr

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 3 • SAYI/ISSUE: 5 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2016



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

Yıl/Year: 3 • Sayı/Issue: 5 • Temmuz-Aralık/ July-December 2016

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve

Editör

Dr. Ümit ŞAHİN

Yayın Türü

Yerel süreli yayın

Ombudsman Akademik Dergisi altı (6) ayda bir yayımlanır.

ISSN

2148-256X

Tasarım

Yeter BAYSAL

Kapak Tasarım

B. Kenan COŞGUN

Yapım

Uluslararası Piri Reis Kültür Ajansı
Kazım Özalp Mah. Rabat Sok. No:27/2 GOP/ANKARA
Tel: 0 312 446 21 56

Baskı

İMAK Ofset Basım Yayın

Baskı Adedi

1000

Yönetim ve İletişim

Kavaklıdere Mah. Nevzat Tandoğan Cad. No:4 Çankaya/ANKARA

e-posta: dergi@ombudsman.gov.tr

Tel: 0312 465 22 00 Faks: 0312 465 22 65

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.

© Her hakkı saklıdır. Dergide yer alan yazı, makale, illüstrasyonların elektronik ortamlar da dahil olmak üzere çoğaltılma hakları sadece Kamu Denetçiliği Kurumu'na aittir. Yazıların tamamının veya bir bölümünün çoğaltılması yasaktır.

Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 3 • SAYI/ISSUE: 5 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2016

YAYIN KURULU

İbrahim KILINÇ
Mehmet SARI
Dr. Ümit ŞAHİN
Bilge UZ
Akin ALTAY



DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN	Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ali AKYILDIZ	Başkent Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Aydın GÜLAN	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Birol AKGÜN	Maarif Vakfı Başkanı
Prof. Dr. Burhanettin DURAN	Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bil. Fak.
Prof. Dr. Cemil KAYA	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ekrem YILDIZ	Kırıkkale Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY	Gazi Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Gülnur AYBET	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bil. Fak.
Prof. Dr. Haluk ALKAN	İstanbul Üniversitesi/İktisat Fakültesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi/Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Hasan Kalyoncu Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Hatice Beril DEDEOĞLU	Ege Üniversitesi Rektör V.
Prof. Dr. Hüseyin HATEMİ	İstanbul Ticaret Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN	Üsküdar Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Metin GÜNDAY	Atılım Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Nevzat AYPEK	Gazi Üniversitesi/Ticaret Turizm Eğitim Fakültesi
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI	Polis Akademisi Başkan Yardımcısı
Prof. Dr. Ulvi SARAN	Merkez Valisi
Prof. Dr. Yavuz ATAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Prof. Dr. Zakir AVŞAR	Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi
Doç Dr. Cenker GÖKER	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç Dr. Erbay ARIKBOĞA	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç Dr. Esra ÇUHADAR	Bilkent Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç Dr. Oktay KOÇ	Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Ergin ERGÜL	Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı



BU SAYININ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet Ali BEYHAN	Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu/Atatürk Araştırma Merkezi Başkanı
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Ankara Sosyal Bilimler Enstitüsü/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yüksel METİN	Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY	Gazi Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Hayri KESER	İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. M. Zahid SOBACI	Uludağ Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Yrd. Doç Dr. Ferhat USLU	Sakarya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi
Yrd. Doç Dr. H. Melih ÇAKIR	Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Abdulkadir YILDIZ	Necmettin Erbakan Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Cem Duran UZUN	Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

ÖNSÖZ

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasamızın 74'üncü maddesinde yer alan, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler” hükmüne istinaden, 6328 sayılı Kanun ile kurulmuş, Anayasal bir Kurumdur. Kurumumuz, 6328 sayılı Kanununun 5. Maddesi gereğince “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla...” görevlendirilmiştir.

Kurumumuz, hakkaniyet, iyi yönetim ilkelerinin yerleştirilmesi ve halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı bir denetim mekanizması olarak beş yıldır faaliyetlerini sürdürmekte, halkın avukatlığını yapmakta ve aldığı kararlar ile idareye yol göstermektedir. Anayasa ve Kanun metni dikkatli okunduğunda; belki diğer denetim kurumlarından farklı olarak, Kamu Denetçiliği Kurumuna tanınan bir ayrıcalık oluştuğunu görebiliriz. Bu ayrıcalık da hakkaniyet denetimidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, “**İnsanların en hayırlısı insanlara en fazla faydası dokunandır**” inancı ile “**İnsanı yaşat ki Devlet yaşasın**” ilkesini kendine rehber edinmiştir. Hukuka, insan haklarına dayalı adalet anlayışına ve hakkaniyete dayalı olarak çalışan Kamu Denetçiliği Kurumu;

- İdarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine,
- İyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine,
- İnsan haklarının gelişmesine,
- Hukukun üstünlüğünün sağlanmasına,
- Hak arama kültürünün yaygınlaşmasına

katkı sağlamaya çalışmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu yukarıdaki anlayış ve hedefler doğrultusunda, ilgili mevzuata göre vatandaşların idare ile ilgili şikâyetlerini

alır, dostane çözüm yollarını araştırır, gerekli inceleme ve araştırmaları yaptıktan sonra şikâyetin giderilmesi için tavsiye kararı verir. KDK ayrıca toplumu ilgilendiren konularda hazırladığı özel raporları ilgililerle ve kamuoyuyla paylaşır. Bu çerçevede, “Soma Maden Faciası” ve “Türkiye’de Yargı” özel raporlarını hazırlamış ve kamuoyuyla paylaşmıştır.

Hepimizin bildiği gibi 16 Nisan’da bir halk oylaması yapıldı. Halk oylaması ile birlikte Anayasada ciddi anlamda değişiklikler yapıldı. Özellikle Cumhuriyet tarihimizde, uzun zamandan beri yönetim sistemimizde var olan “Parlamente Hükümet” modeli sistemi değiştirilerek “Cumhurbaşkanlığı Hükümet” sistemine geçildi. Cumhurbaşkanlığı sisteminden milletimizin beklentisi; hak ve hürriyetlerin esas olduğu demokratik ve hukuka bağlı bir idare anlayışının hâkim olmasıdır. İnsan haklarına dayanan hukukun üstünlüğünü esas alan, vatandaşına karşı sorumlu, demokratik, şeffaf ve hesap verebilen bir idare anlayışının yerleşmesidir.

Demokratik bir hukuk devletinde idare, çeşitli yöntemlerle denetlenir. Bu denetim mekanizmaları arasında en bilineni şüphesiz yargı denetimidir. Yargı denetimi dışında, idari, siyasi ve kamuoyu denetimi ile de işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu denetlenir. Hatta yargı dışı denetim yolları, yargı denetimi ile karşılaştırıldıklarında daha geniş kapsamlıdır. Halkoylaması sonrasında hükümet sisteminin yeniden düzenlendiği ve yüzlerce birincil ve ikincil mevzuatta Cumhurbaşkanlığı Sistemine uyum düzenlemelerinin yapılacağı önümüzdeki günlerde idari denetimde hem yeni sisteme uyumu sağlayacak hem de etkinliğini ve gücünü artıracak değişiklikler mutlaka yapılacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu olarak bu amaçla, 25 Mayıs 2017 tarihinde, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Denetim Mekanizmalarının İncelenmesi” konulu bir Çalıştay düzenledik.

Üç oturum olarak planladığımız Çalıştay’da:

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi,

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdari ve Yargısal Denetim: İdarenin İdare ve İdari Yargı Tarafından Denetlenmesi,

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Bağımsız Bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) Tarafından Denetlenmesi, konularını ele aldık.

Gerçekleştirdiğimiz çalışmaya karar verici olan siyasi yetkililer, uygulayıcı olan üst düzey bürokratlar ve konuyla ilgili olan akademisyenler katılım ve katkı sağladılar. Çalıştay sonucunda yeni sistemde denetimin etkinliğinin ve gücünün artırılması için öneriler geliştirildi. Çalıştay sırasında bildirilen görüşleri ve getirilen önerileri bir kitap halinde ilgililerle ve kamuoyuyla paylaştık.

Demokrasinin yerleşmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve şeffaflığın korunması için denetim insanlık tarihinden beri vardır ve önemlidir. Yeni anayasa değişikliği ile birlikte idarenin denetiminin Kurumumuz tarafından tartışmaya açılması Türkiye’de atılacak olan adımlara bir bakıma öncülük yapmak içindir.

Denetim dendiğinde hatırmıza ilk gelen şey, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yani siyasetin idareyi denetlemesidir. Parlamento denetiminden sonra önemli olan yargının denetimidir, Anayasa Mahkemesi’nin, Danıştay’ın, idare mahkemelerinin veya Yargıtay’ın denetimidir. Tabii idarenin işleyişi açısından, idarenin kendi denetimi de önemlidir. Sayıştay’ın denetimi, idarenin kendisine bağlı kurullarının veya Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun da idareyi denetimi söz konusudur. Ombudsmanlık denetimi ise kökleri ve uygulamaları bizim hukuk tarihimizde, yönetim tarihimizde var olmakla birlikte bu haliyle yeni bir olaydır. Kamu Denetçiliği Kurumu, yasama tarafından seçilen, yürütmeyi denetleyen, yargı değil ama karar alıp kararlarını takip edebilen üç kuvvetin de kesiştiği noktada toplanan bir kurumdur.

Biz 200 yıldan beri bir arayış içerisindeyiz. Sistem arayışı içerisindeyiz, hukuk arayışı içerisindeyiz, hakkaniyet arayışı içerisindeyiz. Hepimizin bildiği gibi, bu coğrafya çetin bir coğrafya, bu coğrafyada ayakta kalabilmek için sürekli yenilenmek gerekiyor, sürekli çalışmak gerekiyor, gayret sarf etmek gerekiyor. İşte biz Kamu Denetçiliği Kurumu olarak 16 Nisan halk oylamasından sonraki değişikliklerin farkına varıp, özellikle bizim alanımıza giren, denetim konusunda geniş bir tartışma ortamı sağlamak istedik. Bu nedenle de “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi” meselesini, Kurumumuzun hakemli

akademik dergi olarak çıkardığı Ombudsman Akademi Dergisi'nde ayrıca ele almaya karar verdik. Bu önemli konunun akademik camiada incelenmesine, tartışılmasına ve bu konuda yeni öneriler geliştirilmesine önem verdik. Yeni sistemde idarenin denetimi konusunda araştırma yapan, kafa yoran akademisyenlerimizin ve akademisyen kökenli yöneticilerimizin görüşlerini bu sayımızda bir araya topladık. Konuyla ilgili fikir ve öneri geliştirecek tüm paydaşlar için tel elden ulaşabilecekleri ve yararlanabilecekleri ciddi bir kaynak oluşturmayı hedefledik.

Dergimize ciddi zaman ve emek harcayarak değerli fikirleriyle katkı veren tüm hocalarımıza ve idarecilerimize teşekkür eder, dergimizin idarenin denetimi meselesinde kalıcı çözümlere vesile olmasını temenni ederim. Saygılarımla.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

DERLEME

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi
Ombudsman Audit In The Presidency System: Audit Of Administration
By The Public Auditor Institution13
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi
Political Scrutiny In Presidential System: Parliamentary Scrutiny Of Governance.....37
Erkan AKÇAY

Türkiye’de Bürokrasinin Hesap Verebilirlik Açığı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Hesap Verebilirliği
The Accountability Gap Of Bureaucracy In Turkey And Accountability Of Executive Branch In Executive Presidency System.....69
Doç. Dr. Serdar GÜLENER - Yrd. Doç. Dr. Hale BİRİCİKOĞLU

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü
The Administrative Control Function Of The State Supervisory Council In The Presidential Government System.....91
Yrd. Doç. Dr. Akif TÖGEL

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yönetmelik Denetim Nasıl Olmalıdır?
How Should Administrative Audit Be In Presidential Government System?.....111
A. Alper ORKUN - Ömer YÜREKLİ - Selim GÖKÇE

DEĞERLENDİRME

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Denetimi Model Önerisi
A Public Scrutiny Model Proposal In The Presidential System Of Government.....137
Doç. Dr. Yusuf TEKİN

KARAR ÖRNEKLERİ

2017/2171 Şikâyet Numaralı, ÖSYM Tarafından Belirlenen 15 Dakika Kuralına Göre Geç Kaldıkları Gerekçesiyle Adayların YGS'ye Alınmaları Talepli Başvuru Hakkında Verilen 28/04/2017 Tarihli Tavsiye Kararı.....	161
2016/1653 Şikâyet Numaralı, Engelli Araçlarında Meydana Gelen Hasar Sonucu Ödenmekle Mükellef Olunan Tazminatlardan ÖTV Bedeli Kesintisi Yapılmasının Düzeltilmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 26/05/2017 Tarihli Tavsiye Kararı.....	185
2017/4222 Şikâyet Numaralı, Genel Sağlık Sigortası Prim Borçlarının Silinmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 31/05/2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı.....	199
2017/5829 Şikâyet Numaralı, Bütünleme Hakkının Geri Verilmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 04/07/2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı	203
2017/1948 Şikâyet Numaralı, Vodafone Ön Ödemeli Telefon Hattında Kalan Bakiyenin İade Edilmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 06/06/2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı	207
2017/4502 Şikâyet Numaralı, OYAK Tarafından Yapılan Kesintinin İade Edilmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 14/07/2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı	211
2017/2142 Şikâyet Numaralı, Müstafî Sayılma Talebine İlişkin Başvuru Hakkında Verilen 18/05/2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı	215

DERLEME

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE OMBUDSMAN DENETİMİ: İDARENİN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN DENETLENMESİ

Ombudsman Audit In The Presidency System: Audit Of Administration By The Public Auditor Institution

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU*

Geliş Tarihi: 27.05.2017 Yayına Kabul Tarihi: 29.06.2017

Öz

Devletin denetlenmesi konusunda yedi adet denetim mekanizması sayılabilir. Bunlar yasamanın, yürütmenin, yargının, medyanın, STK'larının, uluslararası denetim mekanizmalarının ve kamu denetçiliği kurumunun denetimidir. Diğer mekanizmalarla denetim sorunu çözemediği için dünyanın büyük çoğunluğu ombudsmanlık denetimi sistemine geçmiştir. Osmanlı'daki ombudsmanlığın tam karşılığı olarak 13 tane kurumun olduğu belirtilebilir ki bunlar: ihtisap kurumu, şurta kavramı, çarşı-pazar görevlisi, divan, divan-ı mezalim, kadı'l-kudatlık, kazaskerlik, kadılık, ahilik, fütüvvet, Meşveret/şura ilkesi ve Uzlaşırma Heyeti ve Sulh Meclisi'dir.

ABD gibi başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler ile diğer ülkelerde kategorik ayrı bir ombudsmanlık sistemi yoktur. Ülkeler arasındaki ombudsmanlık sistemlerinin farklılığı, farklı siyasal-sosyal-ekonomik-tarihsel gibi yapısal ve hukuki sistemlerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca ombudsmanlık kararlarının bir anlamda bağlayıcı olmaması olumlu olarak yorumlanabilir; belki de bu yapısı, Ombudsmanlığı Türkiye'nin en tatlı kurumu haline getirebilir. Kararlarının yaptırım gücünün bir anlamda olmaması nedeniyle idare organları, ombudsmanlığa daha olumlu bakacaklardır.

Türkiye'de 16 Nisan 2017 sonrasındaki anayasa değişikliği sonucunda ombudsmanlığı doğrudan

Abstract

Seven auditing mechanisms can be counted on the state's supervision. These are the supervision of the legislature, the executive, the judiciary, the media, the NGOs, the international supervisory mechanisms and the ombudsman institution. The majority of the world has switched to the ombudsman control system because it can not solve the audit problem with other mechanisms. It can be stated that the ombudsman is 13 institutions as a full counterpart in the Ottoman Empire: ihtisap agency, şurta, a marketplace guard, Divan, Divan-ı Mezalim, kadı'l-kudatlık, kazaskerlik, kadılık, ahilik, fütüvvet, Consultation / shura principle and Reconciliation Committee and Magistrates Council.

There is no categorically separate ombudsman system in the countries governed by the presidential system, such as the United States, and in other countries. The differences in the ombudsman systems between countries are due to their structural and legal systems, such as different political-social-economic-historical backgrounds. In addition, the lack of sanction of ombudsman decisions can be interpreted as positive; perhaps this structure can make the Ombudsmanship the most sweet institution in Turkey. The administrative organs will look more favorably on the ombudsman, because of the lack of sanction of ombudsman decisions.

As a result of the constitutional amendment after April 16, 2017 in Turkey, it can be said that there are some

* Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı, fendoglu@hacettepe.edu.tr

olmasa da dolaylı etkileyen bazı sonuçlar olduğu söylenebilir. 16 Nisan 2017 öncesindeki **eski** süreç ve 16 Nisan sonrasındaki **yeni** süreçle ilgili önemli sonuç vardır. Bunlar (1) Cumhurbaşkanının artık yürütmeyi tek başına temsil etmesi, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulunun olmamasıdır. (2) Devlet Denetleme Kuruluna idari soruşturma yetkisinin ve Türk Silahlı Kuvvetlerini de denetleme yetkisinin verilmesidir. (3) Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin etkili biçimde yeniden düzenlenmesidir. (4) Bütçe ve kesin hesap konusudur; artık geçici bütçe ve enflasyona göre bütçe kavramları vardır. (5) Vesayet odaklarının denetlenmesi, gereken önlemin alınması, (6) Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelelerinin Mecliste 3 ay içerisinde kabul edilmezse, çıkarılmamış sayılmasıdır. (7) Askerî Yargıtay, AYİM ve Askeri Mahkemelerin kaldırılmasıdır. (8) Cumhurbaşkanına karşı etkili soruşturma açılmasının kabul edilmesi, Anayasanın 125 inci maddesinin 2. Fıkrasının ilga edilmesidir. (9) TBMM'nin HSK'ya 7 üye seçmesi, (10) TBMM'nin asli görevine dönüyor olması ve kanun tasarısı kavramının Anayasadan çıkarılmasıdır.

16 Nisan 2017 sonrasındaki **yeni** süreçteki bu 10 anayasal değişimin, denetim açısından Türkiye'de şu sonuçlara yol açması beklenebilir; (1) Artık yeni sistemle birlikte bürokrasi hızlanabilir ve kararlar daha hızlı alınabilir. (2) Artık bürokrasi, ilerlemek isteyen Türkiye'nin hızı düşüremeyebilir ve hızlanan yürütme organına adım uydurmak zorunda kalabilir. (3) Devlet Denetleme Kurulunun da askeriye ve idareyi soruşturmasının olumlu sonuçları olacaktır. (4) "Bugün git yarın gel" felsefesi sona erebilir. Bürokrasi ehliyet ve liyakata dayalı olarak geliştirilebilir. (5) İnovasyonlar artabilir. (6) Hantallık ve mükerrerlik reforme edilebilir. Bakanlıklarda ve üniversitelerde mükerrer iş yapan birimler varsa, bu konuda bir değişim gelebilir. (7) Cumhurbaşkanı kararnameleri ile idarenin yeniden düzenlenmesi sağlanabilir. Bütün bu nedenlerle yeni dönemde ombudsmanlığın görevi, yetkisi ve sorumluluğu artabilir. Ombudsmanlık, vites yükselten Türkiye'de, hızlı gelişime ayak uydurmak durumunda kalacaktır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı sistemi, ombudsman, denetim, idare, bürokrasi, militarizm.

indirect and direct effects on the ombudsmanship. There are ten important results for the old process before April 16, 2017 and the new process after April 16. They (1) represent the president alone now. It is the absence of the Prime Ministry and the Council of Ministers. (2) To give administrative inspection authority and supervisory authority to Turkish Armed Forces to State Supervisory Board. (3) The effective reorganization of the Presidential Declarations. (4) Budget and final accounts; There are now budgetary concepts according to temporary budget and inflation. (5) Inspection of guardianship foci, taking the necessary precautions, (6) The state of emergency shall be deemed not to have been issued unless the decision of the law is adopted within 3 months of the Assembly. (7) The Military Supreme Court, the Supreme Military Administrative Court and the Military Courts shall be abolished. (8) The acceptance of an effective investigation against the President is the abrogation of paragraph 2 of Article 125 of the Constitution. (9) Parliament elects 7 members for judges and prosecutors' Council. (10) The fact that the Assembly is returning to its original duty and the notion of law design is abolished.

These 10 constitutional changes in the new process after April 16, 2017 can be expected to lead to the following conclusions in Turkey in terms of control; (1) With the new system, bureaucracy can be accelerated and decisions can be taken faster. (2) The bureaucracy may not be able to slow down the speed of Turkey which wants to move forward, and it may have to adapt to the accelerating executive body. (3) The State Supervisory Board will also have positive results from the investigation of the military and administration. (4) The philosophy of "go today and come tomorrow" can end. The bureaucracy can be improved on the basis of qualification and merit. (5) Innovations may increase. (6) Clumsiness and duplicity can be reformed. There may be a change in this issue if there are units that are doing duplicate work in ministries and universities. (7) Reorganization of the administration with the resolutions of the President can be provided. For all these reasons, the role, authority and responsibility of the ombudsman may increase in the new period. In Ombudsman, Turkey, which is gearing up, rapid development will have to keep up with it.

Keywords: The presidential system, ombudsman, supervision, administration, bureaucracy, militarism.

I. GİRİŞ: OMBUDSMAN KİMDİR?¹

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde delege, Kral ile halk arasındaki elçi, avukat, vekil, bir diğer kişi tarafından onun adına hareket etmeye yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılır. Kurum olarak ise Parlamento tarafından Parlamento'yu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseyi simgelemektedir.

Ombudsmanlık bir denetim kurumu olup, denetim organlarının yetersiz kaldığı noktalarda bireye çözüm sunmaktadır. Ombudsman, gecikmiş adaletin zulüm olması nedeniyle yargının çözüm getiremediği konularda sonuç getirebilir. Bürokrasinin bürokratizme, Cumhuriyetin bürokratik Cumhuriyete dönüştüğü durumlarda veya siyasal denetimin yetersiz olduğu koşullarda ombudsmanın görevi zorlaşabilir.

Ombudsmanlığa dünyada dört farklı görev yüklendiği belirtilebilir; bazı ülkeler bunların sadece birini, bir başkası tümünü kabul edebilir. Bu kurumun **görevi**, bazı ülkelerde (1) sadece insan haklarını korumak ve geliştirmektir.² (2) Kimi ülkelerde devletle birey arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesidir. (3) Bazı ülkelerde yönetimin denetlenmesidir. (4) Kimilerinde ise bireyi kötü yönetime karşı korumaktır. Bu kurumun **amacı**; hukuk devleti kavramını yerleştirmek, demokrasiyi derinleştirmek, bireyle devlet arasındaki sorunları çözmektir. Bazı ülkelerde yargıyı ve orduyu da denetlemektedir (İsveç). Dünya uygulamalarına bakıldığında bu kurumun ana hedefinin yönetimin iyileştirilmesi olduğu söylenebilir. Amaç, yönetimin iyileştirilmesi, birey haklarının korunması, “bugün git yarın gel” felsefesinin yıkılması, bireyin hesap sorabilmesidir. Ombudsman çözemediği sorunları parlamento ya bildirecektir.

Kamu denetçisi, yönetimin mağdur ettiği bireylerin yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, hızlı ve güvenli bir şekilde geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan, yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, hakkaniyet önlemlerini salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformları yapmak ve önerilerde bulunmak

¹ Fendoğlu, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Ankara, Yetkin 2011, s. 28-29'dan özetlenmiştir. Bu çalışmada bu kitabımızdan yararlanılmıştır; kaynakça için bu kitabımıza bkz.

² İsveç, Norveç ve Danimarka ombudsmanları gibi.

amaçlarını güden yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisidir. Kamu denetçisinin evrensel bir tanımının olmadığı görülmektedir. Ombudsmanın, ülkeden ülkeye değişen görev ve işlevleri vardır. Kuşkusuz ki ombudsmanlık, dünyada biri birinden değişik görünümlerle tezahür edebilir.

Devlet birimlerinin denetlenmesi, Çin, Hind, Yunan, Roma ve diğer toplumlarda da mevcut idi. **Çağdaş dönemde ise, devlet yapısının ve yönetiminin büyümesi, verimliliğini küçültmüş,** bu nedenle devletin daha iyi denetlenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi devletten ve toplumdan ayrı düşünülemez. Yönetim, ehil olmayanlar elinde yozlaşır, fayda üretmekten çok zarar salgılayan bir yapıya dönüşür. Bu nedenle idarenin aksak yanları düzeltilmelidir. Geçmişte yönetim anlayışı; hiyerarşi, bürokrasi, sınıf farklılığı ve merkezîyetçilik gibi kavramlar iken bugün bu kavramların yerini karmaşıklık, dinamizm, farklılık, çok kimlilik, yerleşme, hesap verebilir, denetlenebilir gibi kavramlar almıştır.³ Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında liberal devlet kuramının gelişmesi, birey özgürlüğünün daha öne çıkması ombudsmanlık kavramının yayılmasına neden olmuştur; ama Türkiye'nin gündemine 1980'lerden sonra girebilmiştir.

İyi yönetişimin bazı unsurları şunlardır; *açıklık, katılımcılık, denetlenebilirlik, etkinlik ve uyum*. V.E.T'in (verimlilik-etkinlik-tutumluluk) denetimi inkâr edilemez. **Kaldı ki, Türkiye'de idari denetim kurumlarının da yükünün hafifletilmesi gerekir.** Birbirinden kopuk, denetim yetkisi bulunmayan, yaptığı iş konusunda bilgi birikimi bulunmayan idarelere mukabil, kamunun iki yakasını bir araya getiren bir kuruma ihtiyaç olacağı açıktır. Halkla ilişkiler birimleri, Türkiye'de, biri biriyle irtibatları olmayan bir yapıda olduklarından dolayı da ombudsmanlığa ihtiyaç vardır. İdare kendi yaptığı denetiminde taraflı davranıyor olabilir, objektif olmayabilir. Kaldı ki Anayasamızda ya da yasalarımızda öngörülen çeşitli organlar **yerindelik** denetimi yapamazlar. Ayrıca *bir işlem hukuka uygun olsa da haksız olabilir. Bir işlem hukuka uygun olsa da kamu denetçisi yerinde bulmayabilir. İdarenin iç denetimi, hiyerarşik yapı ve dayanışma duyguları gibi sebeplerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşmış olabilir.*

³ Özden, Kemal, **Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar**, Seçkin, Ankara 2010, s. 19.

Ülkemizde insanı merkez alan bir halkla ilişkiler kanaviçesine ihtiyaç vardır. Ülkemizde kamu denetçiliği, yönetim-birey ilişkilerinde idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunlukla birlikte yerindelik yönünden inceleyen ve sorunun çözümü için önerilerde bulunan bir birime duyulan ihtiyaçtan doğmuştur. Halkta beliren umutsuzluk ve kuşku yerini güvene bırakmalıdır. İnsanımız, “Allah, hâkime, hekime, hükümete muhtaç etmesin” dememelidir.

Türkiye gibi her şeyi sineye çekmeye alışık insanların çok olduğu ülkelerde ombudsmanlığa ihtiyaç vardır. *Devletin âli yararları, hikmet-i hükümet ve devlet baba* kavramlarının olduğu ülkemizde devlet birimleri belki ilk zamanlar ombudsmanlığa direnebilir ama sonuçta onlar da toplam kaliteyi yakalamak isteyeceklerdir. Özellikle Batı dünyasından gelen ve Doğu'nun şiddet, korku, militarizm gibi değerlerle anılmasına mukabil,⁴ Türkiye, ne kadar barışçı ve insan haklarına değer verdiğini göstermek zorundadır. Türkiye, insan hakları konusunda bölgesel ve küresel çapta bir marka olabilir.

Kamu denetimi 7 (yedi) şekilde yapılabilir. Bunlar;

1. Yasama organının denetimi (siyasi denetim).- TBMM'de Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması gibi denetimler yanında ayrıca Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Komisyonu gibi birimlerin çalışmaları önemlidir. Parlamento, halk adına idareyi denetlemektedir.

2. Yürütme organının denetimi.- İdare, kendi iç denetim yolları ile (teftiş vs) personelinin eylem ve işlemlerini denetlemektedir. İdare kendi içerisinde kurduğu mekanizmalarla kendisini denetlemektedir. Ayrıca CB DDK, Danıştay ve Sayıştay gibi kurumlar da denetleyici organlardır.

3. Yargı organının denetimi.- Anayasa'nın 125 nci maddesinde de açıkça belirtildiği gibi idarenin tüm eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir. Türkiye'de çeşitli yargı denetimleri vardır; adli yargı, idari yargı, askeri yargı ve anayasa yargısı gibi. Ancak yargı pahalıdır; geç işler; yavaştır; aynı konuda hukukçular bile ihtilafa düşebilir; biçimseldir; karmaşıktır; masraflıdır; posta geç işleyebilir; postada evrak

⁴ Huntington, Samuel P., **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**, Simon and Schustre, New York, London, Toronto, Sydney, New York, 2003, s. 14-185.

kaybolabilir; aşırı iş yükü vardır; adalet geç gelir; gereksiz sertlik ve terslikler olabilir; bilirkişi ücreti can yakabilir.⁵

4. Basının denetimi.- Medyanın idareyi denetlemesi çağdaş demokrasilerde önem taşımaktadır. Türkiye’de RTÜK, ABD’de FCC (*Federal Communications Commission*), Fransa’da CSA (*Conseil Superior de l’Audovisuel*) gibi düzenleyici otoriteler vardır. Medya, idarenin yanlışlarını dile getirebilir ancak medya taraf tutabilir; birilerinin kontrolünde olabilir. Muhalefet ülkeyi sürekli olarak kaos ve istikrarsızlık ortamında gösterebilir. Medya patronları, sadece kendince bilmemiz gereken bilgileri bize gösterebilir. Medya patronlarının kişisel, siyasal ve iktisadi çıkarları ön planda olabilir. Medya sürekli olarak kendi yararları doğrultusunda sahip olduğu internet, TV, radyo vs ile haber üretebilir. Dezenformasyon (yanlış, yanıltıcı bilgi) yayabilir. Medya olaylara reyting açısından yaklaşabilir; medya birçok konuda yeterli bilgiye sahip olmayabilir. Güçlü baskı grupları devleti kontrol altına almaya çalışabilir; birey medyanın saldırıları karşısında çoğu kez savunmasız kalmaktadır. Bu durum, basının tek başına denetiminin yeterli olmadığını göstermektedir.

5. Kamuoyu denetimi.- Halk idarenin hatalarını kendi gücü ile de denetleyebilir. STK’larının ve bireyin bilgi edinme hakkı ile idarenin denetimi de önem taşımaktadır.

6. Uluslararası Denetim.- BM İşkenceyi Önleme Komitesi ve Avrupa Konseyi İşkenceyi Önleme Komitesine, ülkemiz cezaevlerinde denetim yapmaları yetkisi uluslararası anlaşmalarla tanınmıştır. Yine AGİT’in, AİHS’nin vs kabulü, AİHM’nin yargı yetkisinin tanınması da uluslararası insan hakları denetiminin kabulü anlamına gelir.

7. Ombudsmanlık Denetimi.- Kısaca, parlamento denetimi (siyasi denetim), idari denetim, yargı yoluyla denetim, basının denetimi, kamuoyu denetimi ve uluslar arası denetim yolu ile idarenin denetlenmesi yeterli olmayabilir, ombudsman denetimine ihtiyaç vardır. Kamu Denetçiliği diğer denetim türlerinden farklı bir türü teşkil etmektedir ama diğer denetim türlerine bir alternatif de değildir. Kuşkusuz ki, kamu denetçisi görevini iyi yapabilmek için zamanla denetleme birimleri arasında bir ağ kurmalı ve eşgüdüm görevini de ifa etmelidir.

⁵ Fendoğlu, *Kamu Denetçiliği*, s. 34, 35.

Ombudsman idareyi denetler. İdarenin tanımı KDKK⁶ un 3 üncü maddesi ile⁷ Kurumun görevi KDKK un beşinci maddesi ile⁸ Kuruma başvuru ise 17 inci maddesi ile belirlenmiştir.⁹

⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK), Kanun Numarası: 6328 Kabul Tarihi: 14/6/2012, Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 29/6/2012, Sayı: 28338.

⁷ KDKK, m. 3: “e) İdare: Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî 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.

⁸ KDKK madde 5: “Kurumun görevi MADDE 5 – (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. (2) Ancak; a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.”

⁹ Madde 17: “(1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. (2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. (3) Yapılan başvurulardan; a) Belli bir konuyu içermeyenler, b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar, c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar, ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez. (4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının **tüketilmesi gereklidir**. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. **Ancak Kurum**, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları **tüketilmese dahi** başvuruları kabul edebilir. (5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. (6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. (7) Kuruma, dördüncü fıkraya uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren **altı ay içinde başvurulabilir**. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. (8) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.”

II. BAŞKANLIK SİSTEMİNDE OMBUDSMANLIĞIN DENETİMİ

1. TARİHSEL SÜREÇ

Devlete karşı şikâyetlerin bağımsız idari otoriteler tarafından yerine getirilmesi hemen tüm medeniyetlerde görülebilmektedir. Ombudsmanlığın uzak temelleri, Çin’de, **Roma’da** ve Antik **Yunan’da** bulunabilir. Bu uygarlıkları kendi potasında yoğurarak modern dünyaya sunan **İslam Medeniyeti** ve Osmanlı uygulaması bu konuda zengin örneklerle doludur. İslam-Osmanlı uygarlığında kamu denetçiliğinin temelleri, değişik kavramlara dayandırılabilir; bunlar, ihtisap kurumu, şurta kavramı, divan, divan-ı mezalim, kadı’l-kudatlık, kazaskerlik, kadılık, ahilik, fütüvvet, Meşveret/şura ilkesi ve Uzlaştırma Heyeti ve Sulh Meclisi’dir.

Abbasiler devrinde, görevi iyiliği emretmek ve kötülüğü uzaklaştırmak olan muhtesip, pek çok görevi yanında, süratle sonuçlandırılması gereken davalarla ilgilenir ve kimi zaman güç kullanarak sorunları çözerdi.¹⁰ Muhtesip, yargıdaki gecikmeleri ve diğer adli yakınmaları dinleyerek, adaleti gerçekleştirmeye çalışırdı. Hisbe memuru, **İbrahim b. Betha**, Bağdat’ta, zamanın kadı’l-kudatı Ebu Amr b. Hammad’ın, davaların da görüldüğü konağına uğrar. Davası olan halkın epeydir beklediğini görünce, kapıcısını çağırır ve “*Başkadiya* söyle, dava sahipleri Güneş’in altında, kapısın önünde beklemektedirler. Ya makamına otursun, ya da özrünü bildirsin de bekleyen halk da dönüp gitsin.”¹¹ der. Muhtesibin yargıyı denetlemesi, günümüz yargı denetleme mekanizmalarının dışında, tamamen özgün bulunmaktadır. **Bu denetlemenin, yargısal değil de idari olduğu görülmektedir.** Osmanlıda hisbe kurumu epey değişikliğe uğramış, evvelce kadılık derecesinde olan ve hatta kadı kadar İslam’ın esaslarına hâkim, önemli bir zat tarafından görülen hisbe görevi, artık Osmanlılarda şehir veya kasabanın tali derecede bir hizmeti halini almıştır.¹² Osmanlı’da hisbe, **kadı’nın** görevleri arasında bulunduğundan, muhtesip de kadı tarafından atanır.¹³

¹⁰ YILDIZ: “**Abbasiler**” md., s. 40.

¹¹ MAVERDİ: **el -Ahkamu’s- Sultaniye**, s. 320.

¹² AKDAĞ: **Türkiye’nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, C. I, s. 410.

¹³ İNALCIK: “**Mahkeme**”, s. 150.

Esasen Osmanlı'da, üç kıtaya yayılmış Devlette, yönetimin merkeziyelediği ve hiyerarşik bir düzen aldığı görölmektedir.¹⁴

Selçuklu-Osmanlı döneminde kamu yönetimi ile birey arasındaki ilişkiler ve ombudsmanlığın kökenleri derinliğine araştırılmalıdır. Selçuklu Sultanı Melikşah'ın, 485/1092 yılında özel hukuka ilişkin *el-Mesailü'l-Melikşahiyye fi'l-Kavaidi's-Şer'iyye* adli koduna göre¹⁵ Selçuklu Adliyesi Şer'i Yargı ve Örfi Yargı olmak üzere ikiye ayrılmıştı. Şer'i davalara kadılar bakarlardı. Bu kadıların başında merkezde bulunan bir başkadı (kadı'l-kudat) bulunurdu. Kadıların verdikleri hükme müdahale edilemezdi. Ancak bir kadının bile bile yanlış verdiği bir hüküm, diğer kadılar tarafından altı imzalanarak sultana arz edilebilirdi.¹⁶ Büyük Selçuklu hükümdarları **haftada iki gün** halkın şikâyetlerini dinlerdi. Anadolu Selçuklularında ise Sultan (hükümdar), yılda bir defa mahkemeye gider, kadı karşısında ayakta durur ve davacı varsa yargılama yapılır, kadı tarafından hüküm verilir ve bu hüküm yerine getirilirdi. O durumda hükümdarlık haşmet ve merasimi bir tarafa bırakılırdı.¹⁷ Anadolu Selçuklularında askeri sınıfa ait kadı (kadıleşker) ile halka ait hukuki işlere bakan kadı'l-kudat¹⁸ ayrı idi; en büyük ilmiye reisi kadı'l-kudat (baş kadı) adını taşıyan Konya Kadısı idi.¹⁹ İlmiye sınıfı, yargıçlar, medreseliler ve müftülerin toplamına denirdi. Kadılar, sultan veya vezir (bakan) tarafından tayin edilmekte, şer'i cezaların uygulandığı görölmekte²⁰ idi. Türkiye Selçuklularında kadı, önceki İslâm ülkelerinde olduğu gibi, sadece adliye işleriyle değil, idari işler ve noterlik gibi işlerle de uğraşırdı.²¹ Anadolu Selçuklularından sonra İlhanlılar zamanında da Vakıflar Bakanlığı (Evkaf Nezareti) mevcut idi; başkadı (kadı'lkudat) ve kadıaskerlik vazifeleri Konya kadısında toplanmıştı veya Konya kadısı aynı zamanda kadıasker idi; kadıaskerler,

¹⁴ SHAPIRO: **Appeal**, s. 373.

¹⁵ MTM, C. II, s. 249-261.

¹⁶ ALPTEKİN, Coşkun: "**Büyük Selçuklular**", C. VII, İst. 1992, s. 204.

¹⁷ İNALCIK, Halil: "**Adaletname**", DİA, C.I, İst. 1988, s. 346.

¹⁸ Avşar, s. 43. Avşar, kadı'l-kudatlığı, Türk baş-hâkimliği olarak göstermekte ise de, bu bilgi eksiktir. Selçuklularda kadı'l-kudatlık olan bu kurum Osmanlı döneminde Kazaskerlik adını almıştır.

¹⁹ UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı: **Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal**, 4. B., TTKY, Ank. 1988, s. 122.

²⁰ ALPTEKİN: "**Türkiye Selçukluları**", C. VIII, İst. 1992, s. 375.

²¹ TURAN, Osman: **Türkiye Selçukluları Hakkında Resmi Vesikalar, Metin, Tercüme ve Araştırmalar**, 2. Baskı, TTKY, Ankara, 1988, s. 44; ancak Selçuk mahkemelerinde cereyan eden bu işlemler ile merkezi hükümetin gönderdiği emirleri kapsayan **kadı sicillerinden hiçbirini, üzülerek belirtmek gerekir ki, zamanımıza kadar gelmemiştir.**

Karahanlılarda, Anadolu Selçuklularında, Eyyübilere, Memlûklerde, Ak ve Karakoyunlularda ve Karamanlılarda da görülüyordu.²² Akkoyunlu (1340–1514) ve Karakoyunlularda da devletin adli işlerine kadılar bakardı. Kadı muasker (askeri hakim) askeri yargının, kadı'l-kudat (baş kadı) ise sivil yargının başıydı. Bu devletlerde de gerek adli sınıf ve gerek ulema sınıfı yani medrese ve danişmendler itibar ve imtiyaz sahipleri idiler.²³

Osmanlı devletinde, 1876 tarihli Kanun-i Esasi öncesinde bugünkü anlamda adı anayasa olan bir metin yoktur ama ülke yönetiminde uyulması gereken iki ölçü vardır: Birincisi, şer'i şerif veya şer'i hukuk, ikincisi, kanun-i münif. İkincisine örfi hukuk, örf-i padişahî ve örf-i münif-i sultani de denilir ki, padişahların emir ve fermanlarıyla oluşan hukuk demektir. Osmanlı'da, *Şer'-i Şerif, İdari Teşkilat Kanunu ve Kanunname-i Osmanî* denilen üç esas, bir araya getirilerek adı anayasa olan bir metin yapılma ihtiyacı duyulmamıştır. 1876 tarihine kadar Emevi, Abbasi, Selçuklu ve Osmanlı gibi devletlerde adı anayasa olan bir metin yapılmadığı görülmektedir. Medine Anayasası, ihtiyaç kalmayınca tarihi bir metin haline gelmiş, yerine, 1876'ya kadar adı anayasa olan bir metin koyulma ihtiyacı duyulmamıştır. Çünkü ilk 2 kaynakta bulunan hukuki esaslar ve kanunnameler, bir nevi anayasa veya temel prensip sayılmıştır. Dört Halife devrinden sonra İslâm hukukunda yasama, müçtehit hukukçuların serbest ilmi çalışmalarıyla oluşmuş olup, modern resmi kanun metinleri XIX. Yüzyıldan sonra başlamıştır.

Yargıda Uzlaştırma Grubu ve Uzlaştırma Meclisi.- Kadı Sicillerindeki kayıtlardan, mahkemeye intikal eden bazı davaların hâkimin kararıyla değil; taraflara Kadı tarafından yapılan çağrı üzerine, bir heyetin de uzlaştırmasıyla, dosyanın sonuçlandığı anlaşılmaktadır. Osmanlı sistemindeki bu uzlaşma uygulaması, İslam hukuku orijinlidir. İslam hukuku kaynaklarında uzlaşma (sulh) konusu oldukça detaylı olarak ele alınmıştır. Uzlaşmanın dayanağı Kitap, Sünnet ve İcma'dır. Kadı sicillerinde "Sulh (uzlaşma) hayırlıdır" (ayeti) ve "Sulh (uzlaşma), hükümlerin en efendisidir" (hadisi) ilkeleri genellikle zikredilir. Aralarında hukukî bir dava bulunan tarafların iki şekilde uzlaşabilecekleri

²² TURAN: **Resmi Vesikalar**, s. 45-46.

²³ UZUNÇARŞILI: **Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal**, s. 284; ayrıca bk. SÜMER, Faruk: **"Akkoyunlular"** maddesi, DİA, C. II, s. 270-274.

belirtilmektedir. Bunlardan **birincisi**; tarafların mahkemeye müracaatta bulunmadan önce kendi aralarında yapmış oldukları uzlaşmadır. **İkincisi** ise mahkemede başlar ve devam eder. Buna göre; kadı, davacı ve davalıyı dinler. Taraflardan hiç biri kesin bir delil getiremediğinde aralarındaki sorunu gidermek üzere tarafları anlaşmaya davet eder. Böylece yargılama duraklar ve uzlaşma süreci başlamış olur.

Kadı sicillerinde yer alan uzlaşma kararlarının (hüccetlerinin) pek çoğundaki ifadeler de uzlaşma işleminin tarafların mahkemeye müracaatlarından sonra başladığını göstermektedir. Hâkimin tarafları uzlaşmaya daveti, dava hakkında karar vermeden önce olmalıdır. Çünkü hüküm verildikten sonra uzlaşmaya yönlendirmek doğru değildir. Davanın gereksiz yere sürüncemede kalmaması için hâkim ikiden fazla uzlaşma teklifinde bulunmaz; taraflar uzlaşmaya yanaşmazlarsa yargılamayı sonuçlandırır. Teklifi kabul eden tarafların uzlaşmasından sonra dava sona erer ve Kadı ayrıca bir hüküm vermez. Sadece uzlaşma sözleşmesini kayda geçirir. Ancak taraflar uzlaşmaya yanaşmazlarsa yargılama devam eder ve hâkimin vereceği kararlar sonuçlanır. Uzlaşma, genel bir ifadeyle; alacak, borç, tazminat, öldürmeden doğan kan parası (diyet), ta'zîr gibi davalarda yapılabilir ve üzerinde anlaşmaya varılan uzlaşmanın mal, mülk veya menfaat kabilinden olması şarttır. Zina ve içki içme gibi ceza davalarında (*hukûkullah*) uzlaşma yapılmaz.

Osmanlı mahkemelerinde uzlaştırmamanın sistemli bir şekilde uygulamasında önemli bir yere sahip olan “Uzlaştırmacılar” bazı kayıtlarda “*muslimûn muslihûn*”, bazılarında ise sadece “*muslihûn*” veya “*muslimûn*” olarak zikredilmekte olup en az **üç kişiden** oluşmaktadır. Her ne kadar heyette yer alan şahıs isimleri kesin olarak bilinmese de, şuhûdü'l-hâl'de olduğu gibi, muhtemelen onlar da toplumda seviye-sayılan, fikir ve kararlarına güvenilen kişiler arasından belirlerdi. Heyet, **tarafların da bir araya geldiği bir uzlaşma meclisi** düzenlerdi. Her iki taraf da fedakârlıkta bulunur ve oturum sonunda uzlaşma heyetinin aracılığıyla ortak bir noktada uzlaşma anlaşması yapılırdı. Anlaşmaya varılan bu karar yine aynı mecliste hemen uygulanır ve üzerinde uzlaşılan miktar, davalının borçlu olarak ayrılması için uzlaşma bedelinin mecliste kabzı şart olduğundan dolayı yine bu mecliste borçlu tarafından alacaklıya ödenirdi. Taraflardan biri uzlaşmadan döndüğü veya inkâr ettiği takdirde, böyle bir davanın pek

çok şahidi bulunduğu için mahkemede durumun ispatı zor değildir. İstanbul, Balıkesir, Manisa, Konya ve Edremit'e ait toplam altmış beş uzlaşma kararının (hüccet) konularına göre dağılımı da, hangi tür davalarda bu yolun tercih edildiğini göstermektedir.²⁴ Uzlaşma yoluna, sadece Müslümanlar değil, gayr-ı Müslimler de başvurabilir. Gayr-ı Müslimlerin aralarındaki anlaşmazlık, bazen Müslüman uzlaştırıcılar tarafından çözümlenebildiği gibi gayr-ı Müslim uzlaştırıcılar tarafından da çözülebilirdi. Osmanlı mahkemelerindeki davaların ne kadarının uzlaşma yoluyla çözümlendiğini tam olarak bilmek mümkün değildir. Balıkesir Kadı Sicillerinden bu oranın **%20** civarında olduğu anlaşılmaktadır. Hukuk davalarının azımsanmayacak bir miktarının sulh yoluyla çözülmüş olması, bir taraftan mahkemelerdeki dava yoğunluğunu azaltırken, adaletin de çabuklaşmasını sağlamaktadır. Bu sayede çözümsüz pek çok dava çözülmüş, aileler içerisinde huzursuzluğa sebep olan miras kavgaları çözümlenmiş, ceza davaları nedeniyle birbirleriyle düşman haline gelen kişiler barışmışlardır. Mahkemeye hasım olarak gelen taraflar, uzlaşma sayesinde dost olarak ayrılmışlar ve dava sonunda kaybeden-kazanan değil, uzlaşan taraflar olarak mahkemeyi terk etmişlerdir.

Yukarıda belirtilen yargı ve uzlaşma kurumlarının yanında **hisbe** kurumundan da söz etmek gerekir. Dava açmayı gerektirmeyen, ama toplumda “iyiliği emr, kötülükten yasaklama görevi” bulunan teşkilata hisbe teşkilatı, mütevellisine de ‘**hisbe valisi**’ denir.²⁵ İyiliği emirle birlikte, ölçü-tartıyla da ilgilenen bu teşkilat “hasbüke” kelimesinden alınmıştır²⁶. Hisbe ile yargının benzerliği şu konularda görülmektedir: Muhtesip, ölçü-tartı, satılan mal ve ücret anlaşmazlıkları, ödeme gücü olduğu halde borcun geciktirilmesi davalarında yargı yetkisine sahiptir; ama kanıt (delil), ispat, ve yemine ihtiyaç duyulan davalara bakamaz.

Kadı, açılan bir dava olmadıkça, davaya bakamaz ama muhtesip, açılan bir dava olmasa da, iyiliği emretmek ve kötülüğü

²⁴ MUTAF, Abdulaziz, “Osmanlı Hukuk Sisteminde Dostane Çözüm: “Sulh” Uygulaması”, bu makale TURCICA Dergisinin 36. sayısında (2004) (Sayfa 125-140) “*Amicable Settlement in Ottoman Law: Sulh System*” başlığıyla İngilizce olarak yayınlanmıştır.

²⁵ İBN KAYYİM: **et Turuk**, s. 344; Hisbe yargısı ile adi yargı arasındaki farklar için bk. Abdulhamit: **el Kada ül İdari**, s. 296-298; Hisbe yargısı ile mezalim yargısı arasındaki farklar için bk. 298-300; ez-ZUHAYLİ: **et-Tanzimü'l-Kada**, s. 106.

²⁶ KALKAŞANDİ: **Subhu'l-A'ş'a fi Sinaati'l-İnşa**, C.V, s. 425.

uzaklaştırmakla yükümlüdür.²⁷ Muhtesip, kötülüğü, güç ve tazirle kaldırabilir ama kadı, ancak sabır, vakar ve sükûnetle davayı halleder.²⁸ *Muhtesibin rütbesi, kadı'dan* düşük, mezalim kadısının yetkisi ise *kadı'dan* yüksektir. Hisbe, İslâm hukukuna özgü bir kurumdur, Bizans'tan alınma²⁹ ya da Roma'dan alındığı doğru olmadığı gibi³⁰, kadı karşısında alternatif olarak dinden kaçış³¹ değildir. Muhtesibin üç görevi, insanların haklarını (hukuku'l-ibad), Allah'ın haklarını (hukuku'llah) ve diğer hakları korumaktır.³² Bugünkü anlamıyla ombudsmanlığın kurucusu olan Hz. Ömer, hisbe otoritesini düzenlemiş ve bunu yargı otoritesinden ayrı tutmuştur. Çünkü bazı haklar vardır ki, hukuk düzeni, bunların korunmasını istemektedir; ne var ki, ihmal edildiğinde sorunu kadıya götürecek belirli bir kişi olmamakta veya zarar görecektir kimse kendi hakkını korumaktan aciz bulunmakta, böylece kamu takibini gerektirmektedir.³³

2. ABD'DE OMBUDSMANLIK³⁴

ABD'de ombudsmanlığın kurulması bizde olduğu gibi uzun süre tartışılmış, lehte ve aleyhte görüşler ileri sürülmüştü. Yargının çok iyi işlediği ABD'de de yeni bir sistemin kurulması sonuçta uygun görülmüştür. Yargının pahalı ve yavaş yürümesi, hakkaniyet ilkesi gibi gerekçeler ombudsmanlık sisteminin kurulması ile sonuçlanmış ve ilk olarak da geleneksel ombudsmanlık şeklinde Hawai'de kurulmuştur (1969).

ABD'de ilk kurulan beş federe devlette klasik ombudsmanlık uygulanmaktadır; bunlar Havai (1969), Nebraska (1971), Iowa (1972), Alaska (1975)³⁵ ve Arizona (1966) dır. ABD'de genel anlamda

²⁷ İBN FERHUN: **Tabsiratü'l-Hükkam**, C. I, s. 19.

²⁸ MAVERDİ: **el-Ahkamu's-Sultaniye**, s. 302.

²⁹ SHAPIRO: **Appeal**, s. 365.

³⁰ Muhammad Akram Khan: **Al-Hisba and the Islamic Economy**, in Public Duties in Islam, The Institution of the Hisba, by al-Shaykh al-İmam Ibn Taymiya, (Appendix), Leichester,1982, The Islamic Foundadition, s. 139.

³¹ SHAPIRO: **Appeal**, s. 365-366.

³² Muhammad Akram Khan:**Al-Hisba and the Islamic Economy**, s. 138.

³³ İBN AŞUR: **İslâm Hukuk Felsefesi**, s. 197.

³⁴ Burada sadece ABD'de ombudsmanlık sistemi üzerinde durulmasının nedeni, başkanlık sistemini kabul etmiş olması nedeniyle. Dünyadaki diğer ülke uygulamaları açısından bkz. Fendoğlu, **Kamu Denetçiliği**, s. 91 vd.

³⁵ <http://www.usombudsman.org/en/>. Alaska'nın mevcut ombudsmanı (State of Alaska Ombudsman) **Linda Lord-Jenkins**'tir (14.10.2010).

ombudsmanlık, yerel yönetimler ve federe devletlerde 1975'lerden beri uygulanmaktadır. ABD'de şu ombudsmanlıklar mevcuttur; Çocuk Ombudsmanı, Çevre Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Üniversite Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı, Azınlıklar Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Aile Ombudsmanı, İşveren Sorunları Ombudsmanı. ABD'de 40 Federe Devlette farklı isimde ombudsmanlıklar vardır; bunların da 27 tanesi halen bizde olduğu gibi valilikler bünyesinde, 2 tanesi savcılığa bağlı, kalanı ise kamu kurumları bünyesindedir. ABD'de her eyaletin ombudsmanlık sistemi farklıdır. İsmi ombudsmanlık olmasına rağmen idareye tamamen bağlı olanlar da vardır. Bu nedenle ABD'de her eyalet ayrı ayrı incelenmelidir. Klasik ombudsmanlığın olduğu Hawai'de tüm **idare ve mahkemeler** ombudsman tarafından denetlenir. **Arizona**'da ombudsman Eyalet Meclisi tarafından atanır; tüm idareyi denetler. İstisnalar yani denetlenmeyecek alanlar ise şunlardır; üniversiteler, kilise okulları, seçimle gelen kişiler, yasama meclisleri ve mahkemeler. ABD Ombudsmanlar Birliği (The United States Ombudsman Association=USOA), 1977 senesinde kurulmuştur; yerel, bölgesel ve federal düzeydeki ABD ombudsmanlarını bir araya getiren bir birlikdir.³⁶ Amerikan ombudsman modeline göre, ombudsmanlık bir kanun ile kurulur, tüm soruşturma yetkileriyle donatılır, her tür dosyaya girme hakkı vardır. Yasama ve yürütme tarafından seçilen ombudsmanlar tüm ABD'de bulunmaktadır.³⁷ ABD'de ombudsmanlık kurumu giderek yaygınlaşmaktadır.³⁸

III. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE DENETİM

16 Nisan 2017 tarihli halkoylaması ile kabul edilen yeni sistemle **Anayasanın 8 inci maddesi** değiştirilmiş, yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulunun kaldırılmış olması, sistemi hızlandıracak, hızlı karar almaya yardım edecek, sistemin daha iyi işlemesi gerçekleşecektir. Bürokrasi, sistemin hızını düşüremeyecektir. Bununla birlikte, isabetli ve yerinde karar alınabilecek mekanizmalar çalıştırılabilecektir.

1982/108 inci madde ile Devlet Denetleme Kurulu'na icrai yetki verilmekte; idari soruşturma yapma ve Silahlı Kuvvetleri denetleme

³⁶ <http://www.usombudsman.org/en/>

³⁷ <http://www.usombudsman.org/en/>

³⁸ <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/Links/Links-to-OfficesInstitutes.php>

imkânı tanınarak yetkileri genişletilmektedir. Bu madde ile yenilikler getirilmiştir. Şöyle ki;

1982/108 inci maddeye göre, “İdarenin 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 kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.” Bu eski haline ek olarak, “inceleme” kelimesinden sonra “**idari soruşturma**” kavramı eklenmiştir. (f.1). yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.” İken yeni halinde “**Silahlı Kuvvetler**” de soruşturma kapsamına alınmıştır.” (f.2). “Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.” (f.3). Yeni şeklinde “**Başkan ve üyeleri**” kelimeleri ile değiştirilmiştir. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, CBK ile düzenlenir. CB Genel Sekreterliğinin kuruluşu kararname (CBK) ile düzenlenecektir

1982/123 inci maddede, mevcut anayasada “Kamu tüzelkişiliği, **ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak** kurulur”. Denilmektedir. Teklif ile “Kamu tüzel kişiliği, **kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) ile** kurulur.” Denilmektedir. Bu maddeye yapılan ek ile “**Üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.**” Denilmektedir. Bu teklif ile kamu tüzel kişiliği, kanunun yanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilecektir. Üst düzey bürokratların atanması.- 1982/104 (yeni): Cumhurbaşkanı, “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” **Üst düzey bürokratların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle atanmasının nedenleri şunlardır:** Hızlı icraat, bürokratik gecikmenin olmaması, performansın önemi ile ehliyet ve liyakat amaçları içindir. İdare kendisini tekrar eden bir yapı yerine yeni gelişmeleri ve inovasyonu takip eden bir yönetim anlayışı hâkim olacaktır. Artık Üniversitelerde ve diğer ilgili tüm kurumlarda

yapılan çalışmalar, tezler, biri birini tekrar eden bir yapıdan uzaklaşacaktır.

Sistemin zirvesinde olan Cumhurbaşkanı'nın sorumlu olması kabul edilmiştir. Zirvenin sorumsuz olamayacağını kabulü ile millete sorumluluk bilinci mesajı verilmiştir. Herkesin belirli sorumluluğu olduğu benimsenmiştir. Eski sistemde Cumhurbaşkanı, tamamen sorumsuz bulunmakta idi.

IV. PARLAMENTER SİSTEMDE DENETİM³⁹

16 Nisan 2017 tarihli halkoylaması ile kabul edilen yeni sistem öncesinde siyasal yapı, Türkiye'ye istikrarsızlık getirmiştir. Bu sistemde sorumlunun kim olduğu açık ve net değildir; Başbakanı belirsiz bir sistemdir; nimet-külfet dengesi oturmamıştır. Bu nedenle Türkiye'de parlamenter sistemde başarısız olunabilen denetim olgusu, yeni sistemle daha etkin olabilecektir.

V. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ İLE ÖNCEKİ PARLAMENTER SİSTEMDEKİ DENETİMİN FARKLARI

1. VESAYET ODAKLARININ DENETLENMESİ

1982/15 inci madde değişikliği ile sıkıyönetim kelimesi tamamen kaldırılmaktadır. Anayasanın diğer maddelerinden de sıkıyönetim kelimesi tamamen çıkarılmıştır. Yapılan yenilikle olağanüstü yönetim usullerinden sıkıyönetim ile askerinin devreye girmesi uygun görülmemiş ve bu kavram, anayasadan tamamen çıkarılmıştır.

1982/117 inci madde değişikliğine göre -yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na ait olduğundan- milli güvenliğin sağlanması ve milli savunmadan tamamen Cumhurbaşkanı sorumludur. Yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanı'na ait olduğu için Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı'nu atar ve azleder; Genelkurmay Başkanı, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olacaktır.

1982/118 inci madde değişikliğine göre Jandarma Genel Komutanı MGK üyeliğinden çıkarılmıştır. Milli Güvenliğin sağlanmasından

³⁹ Bu konuda ayrımı verilmemiştir; bu paragrafta belirtilen konular ile parlamenter sistemin getirdiği istikrarsızlık konusunda bkz. Fendoğlu, **171 Soruda Başkanlık Sistemi**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara 2017, s. 105-158.

Cumhurbaşkanı sorumlu olduğu için MGK, tavsiyelerini Cumhurbaşkanına bildirecektir.

119 uncu madde değişikliği iki farklı sebeple ilan edilen olağanüstü hal birleştirilerek sadece bir **olağanüstü hal yönetimine** yer verilmektedir. **Olağanüstü hal ilan sebepleri tek bir maddede birleştirilmiş, MGK'dan görüş alma zorunluluğu kaldırılmış ve ilan yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır.** Süre ve yer gibi diğer hükümlerde değişiklik yapılmamıştır. Görüldüğü gibi değişiklik ile sıkıyönetim kalkmakta, olağanüstü hal 15 Temmuz 2016 hain kalkışması karşısında yeniden tanımlanmakta, olağanüstü hal ilan edildiği gün Meclise sunulmakta, tüm yetki Mecliste olmaktadır. Meclis, olağanüstü hal CBK'lerini 3 ay içerisinde onaylamazsa olağanüstü hal kararnameleleri hükümsüz kalmaktadır.

1982/122 inci madde değişikliğine göre inisiyatifin askerlere geçtiği bir olağanüstü yönetim usulü olan sıkıyönetim kaldırılmakta, sıkıyönetim ilan sebepleri olağanüstü hale alınmaktadır.

1982/142 nci maddesine bir fıkra eklenmiş, disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin kurulamayacağı belirtilmiş ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler kurulabileceği kabul edilmiştir. Bu ek ile disiplin mahkemeleri ve savaş hali dışında askeri mahkemelerin kuruluşu yasaklanmakta, sadece disiplin mahkemelerinin kurulabileceği kabul edilmektedir.

1982/145 inci madde değişikliğine göre askeri yargı başlığını taşıyan bu madde ilga edilmektedir. Askeri yargı, ilk derece askeri mahkemeleri ve yüksek mahkemeleri ile birlikte kaldırılmaktadır.

1982/156 ıncı madde değişikliğine göre, Askeri Yargıtay; **1982/157** madde değişikliğine göre ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) kaldırılmaktadır.

1982 Anayasasının eski metninde yazılı olan sıkıyönetim, kanun tasarısı, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Jandarma Genel Komutanının MGK'ya girmesi kavram veya kurumları ilga edilmiştir. Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve askerî mahkemeler, Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla kaldırılmıştır. Kaldırılan askerî yargı mercilerinde görülmekte olan dosyalardan;

kanun yolu incelemesi aşamasında olanlar ilgisine göre Yargıtay veya Danıştay'a, diğer dosyalar ise ilgisine göre görevli ve yetkili adli veya idari yargı mercilerine dört ay içinde gönderilecektir.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ, ADALETİN DAHA İYİ TESİSİ İÇİN KABUL EDİLMİŞTİR

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK).- Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanmaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır, aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) kendiliğinden yürürlükten kalkar. Halen mevcut olmayan bu hüküm, idarenin denetimi açısından önemli bir yeniliktir.

1982/125 inci maddenin ikinci fıkrası ilga edilmekte ve Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri ile Yüksek Askeri Şura kararlarını yargı denetimi dışında bırakan hüküm Anayasa metninden çıkarılmaktadır. Cumhurbaşkanının işlem ve kararlarına karşı dava açmak idarenin denetimi açısından önemlidir.

1982/126 ıncı maddede eski metinde düzenleme kanun ile yapılmakta iken yeni halde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yolu seçilmiştir. Bu madde değişikliğine göre, “Merkezi idare kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının; kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” Denilmekte ve böylece yürütme yetkisine sahip olacak Cumhurbaşkanı, kendisine bağlı devletin merkezi idaresini kararname (CBK) ile düzenlemeye sahip olacaktır. İdarenin düzenlenmesinin CBK ile yapılmasının nedeni, **yapısal dönüşümü sağlamak, benzer iş yapanları birleştirmek, yenilik, inovasyon ve yeni teknoloji ile uyumu** sağlamaktır. **TBMM böylece asli görevini** yapacaktır.

1982/159 ıncı madde değişikliği ile Hâkimler ve Savcılar Kurulu 22 asil ve 12 yedek üyeden 13 üyeye düşürülmekte ve Kurulun daire sayısı üçten ikiye indirilmektedir. Kurul üyelerinin belirlenmesinde hâkim ve savcılar doğrudan seçme usulünden vazgeçilmekte, Adalet Bakanı ve müsteşar doğal üye olmak üzere dört üyeyi Cumhurbaşkanının ve yedi üyeyi de TBMM'nin doğrudan seçmesi yöntemi

belirlenmektedir. TBMM'nin basit çoğunlukla değil ilk turda 2/3 (400 üye) çoğunlukla, olmazsa ikinci turda 3/5 (360 üye) çoğunlukla seçmesi benimsenmiş, ikinci turda da seçilemezse en çok oy alan iki adayın katılacağı üçüncü turda kur'a yöntemi ile belirlenmesi öngörülmektedir. Cumhurbaşkanı 4 üye seçecektir. Kurulun, üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hâkim ve savcılar arasında, bir üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idarî yargı hâkim ve savcılar arasında Cumhurbaşkanınca seçilecektir. TBMM 7 üye seçecektir, bunun üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir. Öğretim üyeleri ile avukatlar arasında seçilen üyelere, en az birinin öğretim üyesi ve en az birinin de avukat olması zorunludur. Yargının patronu sayılabilen HSK'nın demokratik oluşumu açısından önemlidir.

Bütçe kanunu.- Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulmaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanır. Bütçenin istikrarı, yürütmenin istikrarıdır ve istikrar denetiminin daha iyi yapılabilmesi için ön koşul sayılabilir.

VI. SONUÇ

1. Bugünkü anlamıyla ombudsmanlığın kurucusu sayılabilen Hz. Ömer, hisbe otoritesini düzenlemiş ve bunu yargı otoritesinden ayrı tutmuştur. Çünkü bazı haklar vardır ki, hukuk düzeni, bunların korunmasını istemektedir; ne var ki, ihmal edildiğinde sorunu kadiya götürecek belirli bir kişi olmamakta veya zarar görecektir kimse kendi hakkını korumaktan aciz bulunmakta, böylece kamu takibini gerektirmektedir.
2. Ombudsmanlığın kaynaklandığı orijinal kelime olan "hisbe" kavramı, İslâm hukukuna özgü bir kurumdur, Bizans'tan alınma ya da Roma'dan alındığı doğru olmadığı gibi, kadı karşısında alternatif olarak dinden kaçış değildir. Muhtesibin üç görevi,

insanların haklarını (hukuku'l-ibad), Allah'ın haklarını (huku-ku'llah) ve diğer hakları korumaktır.

3. Ombudsmanlığın uzak temelleri, Çin'de, Roma'da ve Antik Yunan'da bulunabilir. Bu uygarlıkları kendi potasında yoğurarak modern dünyaya sunan İslam Medeniyeti ve Osmanlı uygulaması bu konuda zengin örneklerle doludur. İslam-Osmanlı medeniyetinde kamu denetçiliğinin temelleri, değişik kavramlara dayandırılabilir; bunlar, ihtisap kurumu, şurta kavramı, divan, divan-ı mezalim, kadı'l-kudatlık, kazaskerlik, kadılık, ahilik, fütüvvet, Meşveret/şura ilkesi ve Uzlaştırma Heyeti ve Sulh Meclisi'dir.
4. Çağdaş dönemde, devlet yapısının ve yönetiminin büyümesi, verimliliğini küçültmüş, bu nedenle devletin daha iyi denetlenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi devletten ve toplumdandan ayrı düşünülemez. Yönetim, ehil olmayanlar elinde yozlaşır, fayda üretmekten çok zarar salgılayan bir yapıya dönüşür. Bu nedenle idarenin aksak yanları düzeltilmelidir.
5. Geçmişte yönetim anlayışı; hiyerarşi, bürokrasi, sınıf farklılığı ve merkezîyetçilik gibi kavramlar iken bugün bu kavramların yerini karmaşıklık, dinamizm, farklılık, çok kimlilik, yerelleşme, hesap verebilir, denetlenebilir gibi kavramlar almıştır.
6. Amaç, yönetimin iyileştirilmesi, birey haklarının korunması, "bugün git yarın gel" felsefesinin yıkılması, bireyin hesap sorabilmesidir.
7. Belirtilen nedenlerle, Cumhurbaşkanlığı sisteminde denetim ve ombudsmanlık denetimi, eski sisteme göre daha başarılı olabilecektir.
8. Denetim yapan birimler, bu yeni sistemde daha iyi bir denetim yapabileceklerdir.
9. Bu sistemde denetlenecek birimler olarak istisnalar azalmış, denetleme imkânı daha artmıştır.
10. İnsanımız, "Allah, hâkime, hekime, hükümete muhtaç etmesin" dememelidir.

11. Yeni sistemin zirvesinde olan Cumhurbaşkanı'nın sorumlu olması kabul edilmiştir. Zirvenin sorumsuz olamayacağını kabulü ile millete sorumluluk bilinci mesajı verilmiştir. Herkesin belirli sorumluluğu olduğu benimsenmiştir. Eski sistemde Cumhurbaşkanı, tamamen sorumsuz bulunmakta idi.
12. Yeni sistemle Anayasanın 8 inci maddesi değiştirilmiş, yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulunun kaldırılmış olması, sistemi hızlandıracak, hızlı karar almaya yardım edecek, sistemin daha iyi işlemesi gerçekleşecektir. Bürokrasi, sistemin hızını düşüremeyecektir. Bununla birlikte, isabetli ve yerinde karar alınabilecek mekanizmalar çalıştırılabilecektir.
13. 108 inci madde ile Devlet Denetleme Kurulu'na icrai yetki verilmekte; idari soruşturma yapma ve Silahlı Kuvvetleri denetleme imkânı tanınarak yetkileri genişletilmektedir. Bu madde ile yenilikler getirilmiştir.
14. Üst düzey bürokratların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle atanmasının nedenleri, hızlı icraat, bürokratik gecikmenin olmaması, performansın önemi ile ehliyet ve liyakat amaçları içindir. İdare kendisini tekrar eden bir yapı yerine yeni gelişmeleri ve inovasyonu takip eden bir yönetim anlayışı içerisinde olacaktır. Kurumlarda yapılan çalışmalar, aynı işi yapan veya biri birini tekrar eden bir yapıdan uzaklaşacaktır.
15. 16 Nisan 2017 tarihli halkoylaması ile kabul edilen yeni sistem öncesinde siyasal yapı, Türkiye'ye istikrarsızlık getirmiştir. Önceki sistemde sorumlunun kim olduğu açık ve net değildir; Başbakanı belirsiz bir sistemdir; nimet-külfet dengesi oturmamıştır. Bu nedenle eski sistemde başarısız olunabilen denetim olgusu, yeni sistemle daha etkin olacaktır.
16. Yapılan yenilikle olağanüstü yönetim usullerinden sıkıyönetim ile askerinin devreye girmesi uygun görülmemiş ve bu kavram, anayasadan tamamen çıkarılmıştır. 117 inci madde değişikliğine göre milli güvenlik ve milli savunmadan tamamen Cumhurbaşkanı sorumludur. 118 inci madde değişikliğine göre Jandarma Genel Komutanı MGK üyeliğinden çıkarılmıştır.

17. Olağanüstü hal ilan sebepleri tek bir maddede birleştirilmiş, MGK'dan görüş alma zorunluluğu kaldırılmış ve ilan yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Süre ve yer gibi diğer hükümlerde değişiklik yapılmamıştır. Görüldüğü gibi değişiklik ile sıkıyönetim kalkmakta, olağanüstü hal 15 Temmuz 2016 hain kalkışması karşısında yeniden tanımlanmakta, olağanüstü hal ilan edildiği gün Meclise sunulmakta, tüm yetki Mecliste olmaktadır. Meclis, olağanüstü hal CBK'lerini 3 ay içerisinde onaylamazsa olağanüstü hal kararnameleeri hükümsüz kalmaktadır.
18. Disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin kurulamayacağı belirtilmiş ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler kurulabileceği kabul edilmiştir. 156 ıncı madde değişikliği ile, Askeri Yargıtay; 157 nci madde değişikliğine göre Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) kaldırılmaktadır. 1982 Anayasasının eski metninde yazılı olan sıkıyönetim, kanun tasarısı, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Jandarma Genel Komutanının MGK'ya girmesi kurumları ilga edilmiş, kavramlar Anayasadan çıkarılmıştır.
19. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri **üç ay içinde** Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır, aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) kendiliğinden yürürlükten kalkar. Eski sistemde mevcut olmayan bu hüküm, idarenin denetimi açısından önemli bir yeniliktir.
20. Merkezi idare kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının; kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecek ve yürütme yetkisine sahip olacak Cumhurbaşkanı, kendisine bağlı devletin merkezi idaresini kararname (CBK) ile düzenlemeye sahip olacaktır. Bunun amacı, yapısal dönüşümü sağlamak, benzer iş yapanları birleştirmek, yenilik, inovasyon ve yeni teknoloji ile uyumu sağlamaktır. TBMM böylece asli görevini yapacaktır.

KAYNAKÇA

- ABDULHAMİT, er-Rifai. **el Kada** ül **İdari**, Dımaşk 1989, Dar'ül-Fikr.
- AKDAĞ, Mustafa. **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, C. I, İst. 1977, Cem Yayınevi.
- ALPTEKİN, Coşkun. "**Büyük Selçuklular**", Büyük İslam Tarihi, C. VII, İst. 1992.
- ALPTEKİN, Coşkun. "**Türkiye Selçukluları**", Büyük İslam Tarihi, C. VIII, İst. 1992.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin. **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Ankara, Yetkin 2011.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin. **171 Soruda Başkanlık Sistemi**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, Ankara 2017.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin. "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**", Yeni Türkiye Dergisi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2017, Yıl 23, Sayı 94, ss. 90-109.
- HUNTINGTON, Samuel P. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**, Simon and Schustre, New York, London, Toronto, Sydney, New York, 2003, s. 14-185.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK), Kanun Numarası: 6328 Kabul Tarihi: 14/6/2012, Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 29/6/2012, Sayı: 28338.
- İBN FERHUN. **Tabsiratü'l-Hükkam**, C. I-II, Mısır 1958.
- İBN AŞUR, M. Tahir. **İslâm Hukuk Felsefesi**, Çev. Vecdi Akyüz-Mehmet Erdoğan, İst. 1988.
- İBN KAYYİM el-Cevziyye. **et Turuku'l-Hükmiyye**, Mısır 1977.
- İNALCIK, Halil. "**Mahkama-The Ottoman Empire-The Earlier Centuries**", EI, C. VI, Leiden 1991.
- İNALCIK, Halil. "**Adaletname**", DİA, C.I, İst. 1988.
- MAVERDİ, Ebu'l-Hasen. **el -Ahkamu's- Sultaniye**, Beyrut, ty, Dar'ü-l-Kütüb'i-l-İlmiyye.
- KALKAŞANDİ, Ahmet. **Subhu'l-A'şa fi Sinaati'l-İnşa**, C.V, ty.

Milli Tettebular Mecmuası, C. I- II, İst 1331.

MUTAF, Abdulaziz. ”**Osmanlı Hukuk Sisteminde Dostane Çözüm: “Sulh” Uygulaması**”, bu makale TURCICA Dergisinin 36. sayısında (2004) (Sayfa 125-140) “*Amicable Settlement in Otoman Law: Sulh System*” başlığıyla İngilizce olarak yayınlanmıştır.

MUHAMMAD Akram Khan. **Al-Hisba and the Islamic Economy**, in Public Duties in Islam, The Institution of the Hisba, by al-Shayhkh al-İmam Ibn Taymiya, (Appendix), Leichester,1982, The Islamic Foundadition.

ÖZDEN, Kemal. **Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar**, Seçkin, Ankara 2010.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı. **Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal**, 4. B., TTKY, Ank. 1988.

TURAN, Osman. **Türkiye Selçukluları Hakkında Resmi Vesikalar, Metin, Tercüme ve Araştırmalar**, 2. Baskı, TTKY, Ankara, 1988.

ZUHAYLİ, M. Mustafa. **Melamihu Tanzimü’l-Kada**, C.II, Mekke, ty.

<http://www.usombudsman.org/en/>.

<http://www.usombudsman.org/en/>

<http://www.usombudsman.org/en/>

<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/Links/Links-to-OfficesInstitutes.php>

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE SİYASİ DENETİM: İDARENİN TBMM TARAFINDAN DENETLENMESİ*

Political Scrutiny In Presidential System:
Parliamentary Scrutiny Of Governance

Erkan AKÇAY**

Geliş Tarihi: 09.06.2017 Yayına Kabul Tarihi: 29.06.2017

Öz

Yönetim sistemleri, ülkelerdeki yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki güç dengesini ve bu erklerin kendi içerisindeki güç yoğunlaşmasının çerçevesini çizer. Yönetim sistemi arayışı ülkelerin siyasi birimleri, toplumsal kültürü ve idari ihtiyaçları neticesinde bir sonuca ulaşır.

Türkiye, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum ile Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçiş yapmıştır. Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçiş yönetiminde çift başlılık, yetki-sorumluluk dengesi, denge-denetim mekanizmaları ve güçler ayrılığı gibi ihtiyaçlardan hasıl olmuştur. Yeni sistem idarenin ve yürütmenin denetimi üzerine inşa edilmiştir. İdarenin denetiminin en önemli unsuru TBMM denetimidir. TBMM denetim vizyonu ve misyonuyla Cumhurbaşkanlığı Sisteminin anahtar unsurlarından birisidir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Denetim, Denge-Denetim Mekanizması, Güçler Ayrılığı, Yetki-Sorumluluk Dengesi.

Abstract

The systems of governance form a frame for the balance of power between telegislative, executive and judicial powers and for the concentration of power within these powers in states. The search for a governance system reaches a conclusion as a result of the political accumulation, social culture and administrative needs of the countries.

Turkey has transitioned to the Presidential System through a referendum held on April 16, 2017. The transition to the Presidential System has been driven by needs such as duality in administration, balance of authority-responsibility, checks and balances mechanisms and separation of powers. The new system has been built on the scrutiny of the governance and executive power. The most important element of this scrutiny is parliamentary scrutiny. GNAT is one of the key elements of the Presidential System through its scrutiny vision and mission.

Keywords: Presidential System, Scrutiny, Checks and Balances Mechanism, Separation of Powers, Balance of Authority-Responsibility.

* Bu çalışma, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından 25 Mayıs 2017 tarihinde düzenlenen "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Denetim ve Kamu Denetçiliği Kurumu Çalıştayı"nda yapılan konuşma metni esas alınarak hazırlanmıştır.

** Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM); Manisa Milletvekili, Milliyetçi Hareket Partisi Grup Başkanvekili, erkan.akcay@tbmm.gov.tr

1. GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihindeki Anayasa Referandumunda yüzde 87,45 katılım oranı ve yüzde 51,41 oranla “evet” oyu verilmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi onaylanmıştır.

Anayasa bir ülkedeki hukuk sisteminin amir kurallar, yetkiler ve sınırlar manzumesini belirtirken aslında siyasi bir metindir. Beşeri ilişkilerin, devlet-toplum ilişkilerinin ve en önemlisi de devlet işleyişinin tıkanıdığı, yeni gelişmelere ve değişimlere sahne olduğu dönemlerde siyasi saiklerle yeniden biçimlenirler. Bu anlamda diyebiliriz ki, Anayasalar ihtiyaçlardan hasil olan kuralların vücut bulduğu siyasi metinlerdir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi biçimlendiren Anayasa değişikliğine giden süreci anlamak yeni hükümet sisteminin özünde yer alan düşüncenin de anlaşılmasına imkân verecektir.

Bilimsel ve teknolojik gelişmeleri açıklarken söylenen bir slogan vardır: “İhtiyaçlar icatların anasıdır.” Bu cümle beşeri ilişkilerin, medeni gelişmelerin ve hukuki düzenlemelerin de başlangıç ve değişim noktalarında da geçerlidir.

Anayasalar bir taraftan beşeri ilişkilerden, diğer taraftan devletin kurumsal yapılanmasından hasil olan değişim ve dönüşüm ihtiyaçlarını içerirken politika felsefesinin önemli isimlerinden Leo Strauss’ un işaret ettiği şekliyle icatları ortaya çıkaran ihtiyaçların tam manasıyla anlaşılması, böyle bir soruna körlükten veya kayıtsızlıktan daha iyidir (Strauss, 2000: 34). Bu nedenle Anayasa değişikliklerinde gerçeklere ihtiyaç vardır.

Anayasayı sözde gerçekçilik ya da kuşkuculuk adına bir “kurgu” ya da “kâğıt parçası” olarak görmek ne kadar yanlışsa, anayasaları siyasal romantizmle ya da legal pozitivizmle idealize etmek, yüceleştirmek de gerekmez; kötüsü vardır, iyileştirilebilir olanı vardır, zamanın gereklerine ya da ahlaki felsefi değer ve yargıların değişimine göre eleştirilmesi ve değiştirilmesi gerekeni vardır (Parla,1991: 9).

16 Nisan referandumuyla kabul edilen Anayasa değişikliği de ihtiyaçlardan kaynaklanmış, gerçeklerden yola çıkarak hazırlanmıştır. Bu ihtiyaçlar Türkiye’nin yönetilemez bir noktaya gelmesine sebep olan gelişmelerdir.

Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Sayın Devlet Bahçeli 11 Ekim 2016 tarihindeki Grup Toplantısında yapmış olduğu konuşmada fiili durum vurgusu yapmış, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin yol ve yöntemlerinin aranması çağrısında bulunmuştur¹. Neticede Anayasa Değişikliğine Dair Kanun Teklifi 12 Aralık'ta Anayasa Komisyonuna sunulmuş, akabinde 9 -20 Ocak 2017 tarihleri arasında Genel Kurul görüşmeleri yapılmıştır.

Anayasa değişikliğinin gerekçelerini şu şekilde özetleyebiliriz:

1) Siyasi İstikrarsızlık: 94 yılda 65 hükümet kurulmuştur. 1965-1980 arasında 16 yılda 15 hükümet, 1983-2002 arasında 19 yılda 13 hükümet ve Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 15 yılında 8 hükümetin kurulması başlı başına bir siyasi istikrarsızlık göstergesidir. Ortalama hükümet ömrü 1,5 yıla tekabül etmektedir.

Siyasi istikrarsızlıkla ilgili en tarihi tespiti yapan Osmanlının ilk mebuslarından biri olan İpek Mebusu Hafız İbrahim Efendi bu durumu şu cümleleriyle çok net bir şekilde ortaya koyar:

“ ...Diyordum ki, eğer Kanun-ı Esasi yürürlüğe girer ve milletin mebusları en büyük tabakasından olan aydın fikirli ileri gelenleri, hanedan ve eşrafı bir mecliste toplanırsa milletin tek mil yaraları tedavi olur. Ben öyle düşünüyordum ve bir vakitte mebus olmayı bile hatırıma getirmiyordum, fakat kaza ne ise beni de mebus yaptı. Aranızda bulundurdu. Efendiler bilir misiniz ne kadar bozuldum... Bendeniz o kadar büyüdüm, o kadar terakki ettim ki, adeta yirmi senelik canciğer ahbablarımı altımda karınca gibi görüyorum. O kadar büyüdüm ki, dokuz defa sadrazamlığa ve bu milletin kadelerini eline alan bir muhterem yaşlı vezire adeta son derece ters bir muamele yapmayı vazife zannettim efendiler. Bendeniz on kuruşa nikahkıyarken, burada devletin koca antlaşmalarını red veya kabul edecek kadar... iktidarım yok iken... üç senede altı tane kabine

¹ MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli'nin 11 Ekim 2016 tarihinde Grup Toplantısında yapmış oldukları konuşmadaki “fiili durum” vurgusu şu şekildedir: “Türkiye'nin yeni bir toplum sözleşmesine ihtiyacı vardır. 15 Temmuz'dan sonra bu ihtiyaç acil bir hal almıştır. MHP anayasanın tadilatına veya yeniden yazımına olumlu bakmaktadır. Türkiye'nin beka mücadelesi verdiği bu günlerde, Cumhurbaşkanının hukukla ters düşmesi geleceğimiz için çok tehlikelidir. Karşımızda iki alternatif yol vardır. Biri bizim için de en doğru olanı Sayın Cumhurbaşkanının yasal ve anayasal sınırlara çekilmesidir. Şayet bu olmayacaksa, ikinci olarak, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin süratle yol ve yöntemlerinin aranmasıdır” (Bahçeli, 2016a).

devirdim, elimi kaldırdıkça sadrazam yuvarlanıyor...” (Tunaya, 1989: 1)

2) TBMM’deki bütün Cumhurbaşkanı seçimlerinin sorunlu geçmesi ve geniş yetkilere sahip cumhurbaşkanının hiçbir sorumluluğunun olmaması:

1982 darbe Anayasası’nda Kenan Evren’e göre parlamenter sistemin dışına çıkılarak Cumhurbaşkanı çok geniş yetkilerle yürütmeye ortak edilmiş, üstelik sorumsuz kılınmıştır. 21 Ekim 2007 tarihindeki halkoylamasında Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi kararlaştırıldı ama çift başlılık ve geniş yetkilere karşılık sorumsuzluğun getirdiği keyfi yönetim, karmaşa ve riskler daha da belirginleşmiştir.

O günlerde Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı Sayın Devlet Bahçeli bu riske ve yönetim kargaşasına dikkat çeken uyarılarda bulunmuştur. Sayın Devlet Bahçeli 2 Mayıs 2007 tarihli “Cumhurbaşkanlığı Krizi ve Erken Seçim Süreci Hakkında Yaptığı Açıklama” da çok önemli şu ifadeleri kullanmıştır:

“Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesinin, Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinden bağımsız olarak ele alınamayacağı bir gerçektir. Bu konuların aceleye getirilmesi, ileride başka sıkıntı ve sorunların yaşanmasına yol açabilecektir. Bu bakımdan, anayasal sistemimizde merkezi konumda bulunan Cumhurbaşkanlığı’na ilişkin düzenlemelerin seçimlerden sonra oluşacak meclis tarafından bir bütünlük içinde ele alınması siyasi basiretin icabı olacaktır” (Bahçeli, 2007a).

Yine Sayın Devlet Bahçeli 4 Ekim 2007 tarihinde “21 Ekim 2007 Tarihinde Yapılacak Olan Cumhurbaşkanlığı Referandum Süreci Hakkında Yaptığı Açıklama” da bu değişikliğin ülkeyi yeni bir tartışma ortamına sokacağına dikkat çekerek şu uyarıcı ifadeleri kullanmıştır:

“22 Temmuz 2007 seçim süreci öncesi Cumhurbaşkanlığı seçimi konusunda yaşanan gerginlik şartlarında alelacele Meclis’ten geçirilen bu Anayasa değişikliğinin Türkiye’yi yeni bir tartışma ortamına sokacağı şimdi bütün çıplaklığıyla görülmektedir. Tartışmalar Cumhurbaşkanlığı konusunun yeni bir gerginlik unsuru olarak siyasi gündemimize yeniden gireceğini göstermektedir. Türkiye’yi

bu konuda yeni bir hukuki meşruiyet tartışmaları ve bunun davet edeceği bir kamplaşma süreci beklemektedir” (Bahçeli, 2007b).

2007’de yapılan bu uyarılar 2014 yılında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının göreve başlamasını müteakiben ortaya çıkan “*fiili durum*”un ve krizlerin işaret fişeği olmuştur. Bütün bu uyarılara rağmen 2007’de CHP’nin 367 dayatması² ve sonunda yaşanan 21 Ekim 2007 Anayasa Referandumu ülkemizi fiili bir duruma ve 16 Nisan 2017 Referandum sürecine taşımıştır.

Kısacası 31 Mayıs 2007’de kabul edilen 5678 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” cumhurbaşkanının meclis tarafından değil, halk tarafından seçileceğini öngörmüş, cumhurbaşkanının seçim usulü değişmiş ve bu durum yönetim sistemimizde fiili bir durum ortaya çıkarmıştır. Fiili kriz de böyle ortaya çıkmıştır.

İşte bu durum ülkenin yönetim sistemi sorununun bir rejim sorununa dönüşmesine yol açma ihtimalini ve tehlikesini de giderek arttırmıştır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte, o günden itibaren bir yönetim krizi iyice derinleşmeye başlamış, zaten yürütmenin güdümündeki parlamenter sistemin önü iyice tıkanmış, Meclis vazifesini yapamaz hale getirilmiştir. 2014’te de Sayın Recep Tayyip Erdoğan halkın seçtiği ilk cumhurbaşkanı oldu. İşte “*fiili durum*” olarak bahsedilen çift başlı yürütme Sayın Erdoğan’ın seçimiyle iyice derinleşmiştir. Sebebin altyapısına indiğinizde ise karşımıza 367 krizi ve 21 Ekim 2007 Anayasa Referandumu çıkmaktadır.

² 2007 yılı Nisan ayında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in görev süresi dolacağından yerine yeni cumhurbaşkanı seçilmesi gerekiyordu. Adalet ve Kalkınma Partisi Abdullah Gül’ü aday gösterdi ancak başta Cumhuriyet Halk Partisi olmak üzere ve sol muhalefet, yargı, ordu ve parlamento dışı muhalefette bu adaylık ciddi bir tepki ile karşılandı. 1982’den sonra seçilen cumhurbaşkanlarına uygulanmayan fakat Adalet ve Kalkınma Partisi’nin sayıca ulaşmakta çok büyük güçlük çekeceği 367 formülü Yargıtay Cumhuriyet eski Başsavcısı Sabih Kanadoğlu tarafından icat edildi. Buna göre, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin her turunda TBMM Genel Kurulunda 367 milletvekili bulunması zorunluydu. Cumhuriyet Halk Partisi bu durumdan yola çıkarak TBMM’de üçüncü turda Abdullah Gül’ün cumhurbaşkanı seçilmesinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurdu. Anayasa Mahkemesi bu görüşe katıldı. TBMM’de seçim turlarını geçersiz saydı ve 367’nin bulunmasını şart koştu. (2007 Cumhurbaşkanlığı seçimi süreci ve AYM’nin 367 kararı ile ilgili ayrıntılı değerlendirmeler için bkz.: Uslu, 2016: 258-274)

Erdoğan'ı cumhurbaşkanı seçtiren Anayasa çok geniş yetkili fakat hiç bir sorumluluğu bulunmayan bir cumhurbaşkanı profili çizerken bir de şimdi halkın oyuyla seçilen ve böylece siyasi ve hukuki meşruiyetini güçlendiren bir cumhurbaşkanı profili ortaya çıktı. Çıkan tablo şudur; bir cumhurbaşkanı var, geniş yetkili, demokratik ilkeler bağlamında meşru ancak sorumluluk yükleyemiyorsunuz. Meşruiyet bağlamında cumhurbaşkanı bu dönemde siyasi meşruiyet ve bu bağlamda siyasi sorumlulukla ortaya çıkıyor ve diyor ki; "Ben seçilmiş cumhurbaşkanıyım. Halk beni seçerken bana bir yetki verdi. Anayasa gereği yeniden seçime girme hakkım da var. Dolayısıyla vatandaşlarımıza karşı sorumluluğumu yerine getirmek için ben şimdiye kadarki cumhurbaşkanları gibi olmayacağım." İşte fiili durum böyle ortaya çıkmıştır. Bu fiili durumda yetkisi olan bir cumhurbaşkanına hukuki olarak hiçbir sorumluluk yüklenememekteydi. Bu fiili durum yürütme erkinde çift başlılığı katmerleştirmiştir.

15 Temmuz darbe girişimi öncesi ve sonrasıyla Türkiye'yi bir beka sorunuyla karşı karşıya bırakmıştır. Beka sorunu karşısında Türkiye'nin içerisine sürüklendiği kemikleşme yolundaki sorunlardan sıyrılması gerekmektedir. Bu sorunların en önemlisi de siyasi gündemde kronikleşen ve yeni Anayasa kapsamında derinleşen hükümet sistemi tartışması olmuştur. Hükümet sistemi tartışması siyasetin çözüm üretme kapasitesini tıkamış ve ülkemizi olası bir rejim krizleriyle karşı karşıya bırakmıştır.

Hükümet sistemi tartışmaları Türkiye'nin demokratik hukuk devleti niteliğini zedeleyecek bir yörüngede ilerler bir hal almıştır. Hukukun üstünlüğünün her kesim, mevki ve makam için bağlayıcılığı zedelendikçe Türkiye şahsi ve keyfi bir yönetimin kucağına sürüklenme tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Milliyetçi Hareket Partisi Genel Başkanı bu durumu 18 Ekim 2016 tarihli grup toplantısında da şu şekilde ifade etmiştir:

"Türkiye Cumhuriyeti'nin beka mücadelesi verdiği bugünlerde, siyasi iktidarın ve devletin en tepesinde bulunan Cumhurbaşkanının hukukla ters düşmesi geleceğimiz açısından çok mahsurlu, çok tehlikelidir. Bu açık tehlikenin bertaraf edilebilmesi için karşımızda iki alternatif yol bulunmaktadır: Bunlarda birincisi ve bizim açımızdan da en doğru, en sağlıklı olanı, Sayın Cumhurbaşkanı'nın filli

başkanlık zorlamasından vazgeçmesi, yasa ve anayasal sınırlarına çekilmesidir.

Şayet bu olmayacaksa, ikinci olarak, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin süratle yol ve yöntemlerinin aranmasıdır.

*Hükümet sistemi üzerinde yapılan tehlikeli oynamalar, hukuki temeli olmayan siyasi ve hamasi uygulamalar rejim krizine dönüşebilecektir. Politik dinamiklerin çarpıtılması, çığnenmesi başka başkentlerin çekim alanına paldır küldür girilmesi, **açık açık söylüyorum, sadece komşu ülkelerle ilişkilerimizin kesilmesine yol açmayacak, daha korkuncu bize bir vatan kaybettirecektir**” (Bahçeli, 2016b)*

Bu ifadelerin referansını Türk tarihindeki vaka örneklerinde görmek mümkündür. Örneğin, Balkan Savaşları ve I. Dünya savaşı yılları ve bilhassa öncesinde yaşanan siyasi krizler günümüz gelişmelerini ve muhtemel riskleri aydınlayabilecek önemdedir.

Türk Milleti ve Türk Devlet hayatı binlerce yıllık bir geçmişe sahip olmasına rağmen devleti tüzel bir çerçeveye oturtan ve devlet-yurттаş ilişkilerini düzenleyen yazılı anayasaların yüz elli yıllık bir geçmişi vardır. Bu yüz elli yıllık geçmişte Anayasacılık hareketleriyle milli buhranlar, savaşlar iç içe geçmiştir. Ülkemizde Anayasacılık Hareketi modern manada Birinci Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 yılında başlamıştır. Ancak bu anayasal dönem Osmanlı Rus savaşı sebebiyle çok kısa sürmüş ve ilk anayasa 1878 yılında askıya alınmıştır. 1908 yılına kadar devam eden bu süreç sonrasında Jön Türklerin devamı olan İttihat ve Terakki'nin 1908'de yönetim üzerindeki baskıları sonucunda, anayasa yeniden yürürlüğe konmuştur. II. Meşrutiyet anayasacılığı ileriki büyük atılımın mayalandığı bir laboratuvar olmuştur. Türk anayasacılığı buradan ivme almıştır. (Tanör, 1999:46)

Genel seçim yapılmış, kurulan yeni Meclis-i Mebusan'ın ilk işlerinden biri de, 1909 anayasa değişikliğini gerçekleştirmek olmuştur. Bunun adı anayasa değişikliği olsa da, 1909'da Türk devleti yepyeni bir anayasal düzene geçmiştir. Ancak Türkiye'de bugün bahsettiğimiz yönetim sorunu tam da o günlerden başlamış “31 Mart” vakası patlak vermiştir. On üç gün süren ayaklanmayı Harekât Ordusu bastırılmış ve hükümet istifa etmiş, II. Abdülhamit tahttan indirilmiş ve V. Reşat tahta geçirilmiş, yönetim değişmiştir. İttihat ve Terakki yönetiminin

etkili olduğu bu süreçte yönetim sorunları sürekli nüksetmiş, muhaliflerdeki Hürriyet ve İtilaf Partisi'nin desteği ve yönlendirmesiyle askerinin içinde oluşan ve adı Halaskar Zabitan olan Örgüt isyan etmiş, Harbiye Nazırı Mahmut Şevket Paşa istifa etmiş, gelişmelerin sorumluluğunu almak istemeyen Sadrazam Sait Paşa da Meclisten güvenoyu almasına karşın 16 Temmuz 1912'de istifa etmişti. İttihatçılar 23 Ocak 1913'de "Babıali Baskını" olarak adlandırılan bir darbeyle iktidarı yeniden ele geçirmişlerdir. İttihatçıların tekrar barıştıkları eski Harbiye Nâzırı Mahmut Şevket Paşa hükümetin başına getirilmiştir. İttihatçıların kesin olarak iktidara el koyması ise 11 Haziran 1913'te Sadrazam Mahmut Şevket Paşa'nın muhaliflerce düzenlenen bir suikastla öldürülmesinden sonra gerçekleşmiş ve aynı gün Sait Halim Paşa hükümeti kurulmuştur.

İttihat ve Terakki ile Hürriyet ve İtilaf partileri arasındaki görüş ayrılıkları devletin her kademesine sinmiş ve günümüze gelinceye kadar pek çok yönetim sorununun gerisinde bu çekişme yer almıştır.

İttihat ve Terakki ile muhalifleri arasında cereyan eden anlaşmazlıklar, devlet yönetiminde olumsuzluklar yaratmış ve bu olumsuzluklar sonucunda pek çok hüsrana maruz kalınmıştır. Bu dönemde İttihat ve Terakki'nin Halaskar Zabitan grubunun baskısıyla iktidardan düşürülmesi ve İttihatçıların 23 Ocak 1913 tarihinde Talat ve Enver paşalar önderliğinde tertip ettikleri hükümet darbesi yani Babıâli Baskını gibi olaylarla birlikte ordu-siyaset ilişkisi daha da girift bir hale gelmiştir. Öyle ki, Avrupalı askeri ve diplomatik çevrelere göre, normal şartlarda Balkan devletlerinin Türk ordusunu yenmeleri mümkün değilken, Türk ordusu çıkan savaşta bu devletler karşısında umulmadık bir mağlubiyet almıştır. Ne yazık ki Balkan devletlerine karşı, "içine düştüğü politika bataklığı yüzünden ortada direnebilecek bir ordu" kalmamıştır. Ancak bu yıkımın arka planına baktığımızda 1908 ila 1913 arasında yaşanan siyasi krizlerin çok etkili olduğunu açıkça görürüz. Bu 5 yıllık süreçte tam 12 başbakan değişmiş, sürekli kabine (hükümet) sorunları yaşanmıştır. Ortalama her 5 ayda bir başbakan değişmiştir. Avlonyalı Mehmed Ferid Paşa'nın I. Meşrutiyetin ilanıyla 22 Temmuz 1908'de başbakanlıktan ayrılmasından sonra; Mehmed Said Paşa 6 Ağustos 1908'e kadar, Kâmil Paşa 14 Şubat 1909'a, Hüseyin Hilmi Paşa 13 Nisan 1909'a Ahmed Tevfik Paşa 5 Mayıs 1909'a, Hüseyin Hilmi Paşa 12 Ocak 1910'a İbrahim Hakkı Paşa 29 Eylül 1911'e Mehmed Said Paşa 7

Temmuz 1912'ye, Ahmed Muhtar Paşa 29 Ekim 1912'ye, Kâmil Paşa 23 Ocak 1913'e, Mahmud Şevket Paşa 11 Haziran 1913'e kadar sadrazamlık yapmış, Said Halim Paşa 12 Haziran 1913'te sadrazam oluncaya kadar devam etmiştir.

Yukarıda da görüldüğü üzere; tarihimizdeki ilk darbeler de yine bu dönemde yaşanmış, Bu 5 yıllık süreçte 31 Mart Vakıası (13 Nisan 1909), Halaskar Zabitan Darbesi (6 Mayıs 1912) ve Bab-ı Ali Baskını (23 Ocak 1913) olmak üzere 3 Hükümet darbesi gerçekleşmiştir.

Yine 1914-1918 arası yaşanan Birinci Dünya Savaşı ve bu savaşa girme kararıyla ilgili bugüne kadar yapılan tartışmalar da hep bu yönetim sorununun bir yansıması olarak karşımıza çıkmıştır. Birinci Dünya Savaşı 1918 yılında sona erdiğinde ortada ne İttihat ve Terakki vardır, ne de Hürriyet ve İtilaf Partisi. Her fırsatta ordunun siyasete bulaşmamasını söyleyen Mustafa Kemal Atatürk ve arkadaşları 1919 yılında İstiklal Harbini başlattıklarında maalesef yönetimi dağılmış, bürokrasi ve ordusu çökmüş bir Türkiye söz konusudur. İşte 1921 ve 1924 Anayasaları bu ortamda oluşturulmuştur. 1921 ve 1924 Anayasaları ise Türkiye'de cumhuriyet döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan ilk ve son anayasalardır. Diğerleri darbe anayasalarıdır.

İstiklal Savaşı içinde kabul edilen 1921 Anayasası, ilk kez "egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" ilkesini getirmiştir. 1921 Anayasası, yalnızca ilk haliyle değil, getirdikleri düzenlemeler dolayısıyla da tarihimizde çok önemli bir yere sahiptir. Gerçekten de, Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılıp yerine "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti"nin kurulması, saltanatın kaldırılması, cumhuriyetin ilanı, hep bu dönemde olmuştur. Yeni cumhuriyetin temel belgesi ise 1924 Anayasası'dır. Bu belge, İstiklal savaşının ortaya çıkardığı milli devletin çatısını çatmıştır.

1961 ve 1982 Anayasaları 1921 ve 1924 anayasalarından farklı olarak darbe anayasalarıdır ve aslında bugün konuştuğumuz pek çok sosyal, siyasal sorunların derin izlerini taşımaktadırlar.

3) Cumhurbaşkanı ile Başbakan (hükümetlerin) ilişkilerinin genellikle sorunlu olması.

94 yıllık Cumhuriyet tarihimizin genel bir özetine bakarsak, bazen az bazen çok bu sorunları ve krizleri görürüz.

Cumhurbaşkanı seçimleri ve Cumhurbaşkanıyla Başbakan arasındaki ilişkiler siyasal tarihimiz boyunca genelde hep sorunlu olmuştur. İlk olarak Mustafa Kemal Atatürk'ün seçilmesi sürecinde kendini göstermiştir. Cumhurbaşkanlığını engellemek için Selanik doğumlu olması öne sürülmüş bunun üzerine Koçhisarlıların Atatürk'ü 5 yıl süreyle Koçhisar'da ikamet etmiş olarak göstermesi suretiyle bu sorun aşılmış ve daha sonraki dönemde Koçhisar adının önüne "Şerefli" unvanı verilmiş ve Şereflikoçhisar adını almıştır. (Yücel, vd.: 29) Yine Atatürk'ün ilk cumhurbaşkanlığı seçiminde de meclis katılım yeter sayısı tartışılmıştır. Meclis mebus sayısı 281 olmasına rağmen, katılan milletvekili sayısı 159 seçilme sayısı ise 158 olarak bilinmektedir (Arcayürek, 2007: 22).

Atatürk'ün cumhurbaşkanlığında başbakan İnönü ile görüş ayrılıklarının ortaya çıktığını görürüz. Örneğin, Atatürk Hatay'ın bir an önce anavatana kazandırılmasını isterken İnönü buna karşı çıkmıştır. Bu nedenle Atatürk 1 Kasım 1937 yılında başvekilliğe Celal Bayar'ı getirmiştir (Kızılkaya, 2014).

Cumhurbaşkanının seçilme sürecinde yaşanan sancılar İsmet İnönü'nün seçiminde de görülmüştür. Fevzi Çakmak'ın emrindeki askerler Atatürk hayatını kaybettikten bir gün sonra TBMM'yi kuşatmış ve "Ya İsmet İnönü'yü seçersiniz ya da Meclis'i kapatırız" demişlerdir.

Cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin krizler 1960 darbesi sonrasında da devam etmiştir. Bu dönemde Sıtkı Ulay Paşa aday olan Ali Fuat Başgil'e "Etlik'te cemiyyetin bahçesinde çukur hazırlandı cumhurbaşkanı seçilürsen meclisten çıkar çıkmaz cip'in hazır. O'na bindirileceksin, Etlik'e götürölüp o çukura defnedileceksin, adaylığını geri almazsanız hayatınızı garanti edemeyiz" diyerek onu açık bir şekilde tehdit etmiş Cemal Gürsel seçilmiştir (Kara, 2017).

Yine Cevdet Sunay'ın cumhurbaşkanlığı dönemi de sorunlu olmuştur. Sunay kontenjan senatörü olarak Cumhuriyet Halk Partisi'nden (CHP) aday gösterilmişti. Millet Partisi (MP) Genel Başkanı Osman Bölükbaşı ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP) Genel Başkanı Alparslan Türkeş Cevdet Sunay'ın adaylığına "Bu tavrın ileride cumhurbaşkanlığına giden yolun Genel Kurmaydan geçeceği" sözleriyle

tepki gösterdiler. Hatta Alparslan Türkeş tepki olarak Cumhurbaşkanı adayı olmuştur. “Genelkurmay başkanını cumhurbaşkanı yapmanın darbecilere siyasi rüşvet” olduğunu ifade eden Alparslan Türkeş o gün cumhurbaşkanı seçiminde kendi partisinin 11 milletvekilinin oyunu almıştır (Bulut, 2017). Cevdet Sunay’ın cumhurbaşkanlığı döneminde 12 Mart 1971 muhtırasıyla Süleyman Demirel’in istifası sonrası Suat Hayri Ürgüplü, Nihat Erim ve Ferit Melen Başbakanlığa getirilmişlerdir.

Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk de hükümetle 21 Temmuz 1974 Kıbrıs askeri harekâtında harekât konusunda Hükümetle anlaşmazlığa düşmüştür. Bu anlaşmazlık nedeniyle neredeyse Kıbrıs harekâtı yapılamayacak noktaya gelmiştir. Nihayetinde Bülent Ecevit-Necmettin Erbakan hükümeti cumhurbaşkanını baypas ederek harekâtı başlatır. (Barlas, 2011).

Sonrasında 1 Mayıs olayları, 1977 Aralık ayında verilen gensoruyla hükümetin düşmesi. 1978 yılında Güneş Motel entrikasıyla anılan Ecevit hükümetinin kurulmasına şahit olunur. Bu dönemde cumhurbaşkanlığı seçimi için mecliste 114 tur yapılmış 115. Tur yapılamadan 12 Eylül darbesi olmuştur.

Turgut Özal’ın cumhurbaşkanlığı da sorunlu olmuştur. Özal Kenan Evren’e konuyu açtığında Evren, “Aday olursan parti içi muhalefete mücadelelen başlayacak, bu makamda rahat edemezsin. Sosyaldemokrat Halkçı Parti (SHP) ve Doğru Yol Partisi (DYP) aralarında anlaşarak Anayasa değişikliğine giderek gerekli çoğunluğu bulacaklar ve seni buradan indirecekler, partinin oyu düşük, eğer mecliste Anavatan Partisi (ANAP) oylarıyla seçilirsen halkın değil ANAP’ın cumhurbaşkanı diyecekler” şeklinde uyarmıştır. Özal sadece ANAP’lıların katıldığı oylamayla seçildiği için Özal’a uzun süre “ANAP’ın cumhurbaşkanı” denmiştir. Özal adeta yarı başkan gibi hareket etmiştir. Başbakan Yıldırım Akbulut’la Körfez Krizi sürecinde karşı karşıya geldi. Irak meselesinde müdahil bir tavır sergilemek istemesine rağmen karşısında Yıldırım Akbulut’u bulmuştur.

Süleyman Demirel’in cumhurbaşkanlığı döneminde Başbakan Tansu Çiller’le yönetim sorunları da sık sık gündeme gelmiştir. 5 Nisan 1994 ekonomik kararlarını veren Tansu Çiller ülkeyi büyük bir devalüasyonun içine itmiştir. Bunun üzerine İşadamları Tansu Çiller’i

baypas ederek Cumhurbaşkanına gitmiş ve Anayasa'nın 119 uncu maddesini işletmesini ve olağanüstü hal ilan ederek ekonomiye el koymasını istemişlerdir. Refah-Yol hükümetinde Başbakan Erbakan'a muhtıra verilmiştir.

10 uncu cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in seçimi süreci görece uzlaşma içerisinde gerçekleşmiş olsa da Sezer dönemi önemli krizlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. 19 Şubat 2001 günü toplanan Milli Güvenlik Kurulunda meşhur anayasa kitapçığının fırlatılması olayı meydana gelmiş, Sezer konuşmasında "Sayın Ecevit Bankalarla ilgili olarak Devlet Denetleme Kurulunu devreye sokmama karşı tepki gösteriyorsunuz. Denetlemenin denetlemesi mi olur diyorsunuz. Hükümet olarak beni küçük duruma düşürüyorsunuz. Beni yıpratmak için uğraşıyorsunuz. Meclis çoğunluğunuz var diye hiçbir eleştiriyi kabul etmiyorsunuz." diyerek hükümetle ilişkilerindeki sorunları dile getirmiştir (Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi, 2001). Bu açık bir yönetim kriziyle birlikte büyük bir ekonomik ve siyasi krize dönüşmüştür.

Bu süreçte Hükümet "Cumhurbaşkanının hükümetin icraatlarına engel olduğunu, hükümetin çalışmasının önünün kesildiğini" ifade etmiştir. Çoğu defa Sezer ve Erdoğan mutad haftalık görüşmelerini dahi yapmamışlardır.

2007 yılında seçilen Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanlığı döneminde Ergenekon Balyoz gibi kumpas davaları ve 1- 25 Aralık operasyonları söz konusudur. Her şey yolunda gibi görünen sadece 4 yasayı veto eden Abdullah Gül ve Erdoğan'ın araları da Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yaklaşmasıyla birlikte bir çekişmeye dönüşmüştür.

2014 yılına gelindiğinde ilk kez halk oylaması ile cumhurbaşkanı seçilecekti. Başbakan Erdoğan Cumhurbaşkanı adaylığı olur. Recep Tayyip Erdoğan 10 Ağustos 2014 tarihinde ilk turda %51,7'lik oyla seçildi. Erdoğan Partisiyle irtibatını korudu. Seçim zamanı aday tespitlerinde ağırlığını koymakla kalmadı seçim meydanlarına inerek AKP'nin adını vermeden oy istedi.

4) Hükümet sistemindeki çift başlılık veya çok başlılık.

1982 Anayasası darbecilerin yaptığı bir anayasa olarak cumhurbaşkanlığını kontrol mekanizması hatta vesayet makamı olarak kurgulamış, yetkili fakat sorumsuz bir şekilde düzenleyerek sistemde iki başlı

bir yönetimin önünü açmıştır. Özellikle 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte bu çift başlılık hem fiili hem de siyasi/hukuki bir sorun olarak daha da belirginleşmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın seçildiği günden itibaren "ben farklı bir cumhurbaşkanı olacağım" sözleri bu durumu açıkça gözler önüne sermiş, çift başlılıkta yeni bir aşamaya geçilmiştir.

Bir tarafta halktan doğrudan onay alan ve anayasaya göre de çok yetkili bir cumhurbaşkanı varken, diğer taraftan da halkın hükümet etmesi ve sorumluluk üstlenmesi için seçtiği bir başbakan vardır. Hem halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı, hem de halk tarafından seçilmiş bir parlamentodan çıkan hükümet karar mekanizmalarında aynı ölçüde söz sahibi olmak gibi bir pozisyonadadır. Davulun başkasında tokmağın başkasında olduğu bir yönetim sistemiyle karşı karşıya kalmamız ülkenin yönetilemez bir hale gelmesinin önünü açmıştır.

5) 15 Temmuz hain darbe girişimi ve Türkiye'yi işgal hareketiyle birlikte, Türkiye'nin yönetilmesi daha zor bir noktaya sürüklenmesi.

15 Temmuz darbe girişimi öncesi ve sonrası yaşanan süreçler Türkiye'yi bir beka sorunuyla karşı karşıya bırakmıştır. Darbe girişimi Silahlı Kuvvetlere sızmış teröristlerin basit bir kalkışma girişimi olmasının ötesinde iç ve dış güvenlik sorunlarını da kristalize etmiştir. 15 Temmuz hadisesi Türkiye'nin hal-i pürmelalini gösteren bir turnusol görevi görmüştür. Devletin güvenlik kurumlarına sızdığı, neredeyse ele geçirdiği ortaya çıkan teröristlerin Türkiye Cumhuriyeti Devletine, Türk milletinin birlik ve beraberlik içerisinde yaşamasına tehdit oluşturduğu görülmüştür. Beka sorunu karşısında Türkiye'nin içerisine sürüklendiği yönetim sorunlarından sıyrılması gerekmektedir. Bu sorunların en önemlisi de siyasi gündemde kronikleşen ve yeni Anayasa kapsamında derinleşen hükümet sistemi tartışması olmuştur. Hükümet sistemi tartışması Türk siyasetinin çözüm üreten yönünü tıkamış ve ülkemizi olası bir rejim krizleriyle karşı karşıya bırakmıştır.

Hükümet sistemi tartışmaları Türkiye'nin demokratik hukuk devleti niteliğini zedeleyecek bir yörüngede ilerler bir hal almıştır. Hukukun üstünlüğünün her kesim, mevki ve makam için bağlayıcılığı zedelendikçe Türkiye şahsi ve keyfi bir yönetimin kucağına sürüklenme tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştır.

Hadiseler Türkiye’de özellikle devlet yönetimi (yürütme-hükümet) odaklı yeni bir toplum sözleşmesine olan acil ihtiyacı ortaya koymuştur. Elbette Anayasa’nın bir bütün olarak yenilenmesi bir ihtiyaçtır; ancak, istikrarın sağlanmadığı bir devlet yönetiminde Anayasa’nın yenilenmesi cumhuriyetin temel niteliklerinin tehdit altında olacağı bir Anayasa sürecine sürüklenebilecek bir hal almıştır.

16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 2007 sonrasında cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesiyle ortaya çıkan çift başlılık sorununu gidermiş ve yetki-sorumluluk dengesini sağlamış ve böylece, 15 Temmuz’da belirginleşen devlet bekası riskini bertaraf etmiştir.

Yine cumhuriyetin temel niteliklerine sahip çıkan, demokratik usul ve ilkelerle uyumlu, kuvvetler ayrılığını tesis eden ve bu bağlamda parlamentoyu güçlendiren bir yönetim sistemi oluşturmuştur.

Anayasa değişikliği ve beraberinde getirdiği cumhurbaşkanlığı sistemi cumhuriyetin ve demokrasinin ilke ve esaslarıyla uyumlu, yönetimi fiili, şahsi ve keyfi durumlardan çıkararak hukuki zeminde yetki-sorumluluk dengesi çerçevesine yerleştirilen bir modeli hayata geçirmiştir.

Kuvvetler ayrılığı belirgin şekilde tesis edilmiş, yürütme üzerinde gerek siyasi denetimin gerekse de hukuki denetimin tesis edildiği bir model ile Türkiye daha demokratik ve daha cumhuriyetçi bir yönetim sistemine kavuşmuştur.

Bu çerçeveden baktığımızda bugünkü Anayasa değişikliği “yetki-sorumluluk” dengesi bağlamında 2007’deki Anayasa değişikliğinin eksik yanının tamamlanmasıdır.

Bu Anayasa değişikliği “yetkinin halk tarafından verilip, sorumluluğun hukuk sistemi ile çizileceği” düşüncesini hayata geçirmiştir.

İtalyan siyaset felsefecisi Giorgio Agamben der ki, “Kaosa uygulanabilecek hiçbir kural yoktur. Hukuk düzeninin anlamlı olabilmesi için düzenin tesis edilmesi gerekir” (Agamben, 2001:26).

Türkiye’nin demokrasi yolculuğunun doğal bir sonucu olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kabul edilmiştir. Bu model;

- Cumhuriyetin temel niteliklerine sahip çıkan,

- Demokratik usul ve ilkelerle uyumlu, kuvvetler ayrılığını daha da belirginleştiren ve bu bağlamda parlamentoyu güçlendiren,
- Yetki-sorumluluk dengesini tesis eden bir yönetim sistemidir.

2. İKTİDARIN SINIRLANDIRILMASI VE YÖNETİM SİSTEMİ

Anayasacılık düşüncesinin ortaya çıkışındaki tetikleyici düşünce iktidarın sınırlandırılmasıdır. (Anayasacılık ve devlet iktidarının sınırlandırılması düşüncesi ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz.: Uslu, 2015: 12-27) Sınırlar bir çerçevenin ana hatlarını oluşturur; daha kesin bir ifadeyle, sınırlar çerçeve içine alma isteğini gösterir; siyasal olarak ele alındığında, çerçeve içine alma siyasetin ehlileşmesini ifade eder (Wolin, 1999:53). Bu çerçeveden bakıldığında Anayasalar yetki-sorumluluk ilkesi çerçevesinde yürütmenin ve iktidarın sınırlandırılarak hesap sorulabilir bir çerçeveye yerleştirilmesini sağlar. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi düzenleyen Anayasa değişikliği de iktidara sınırlar çizmekte, bu sınırları Anayasal hüküm altına almakta ve sınırların ihlali halinde sorumluluk ilkelerini belirlemektedir.

Anayasaları normatif bir kimliğe büründüren bu düşünce özellikle kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim mekanizması içerisinde vücut bulmaktadır. Bu iki unsurun bizi götürdüğü nokta ise hükümet sistemleridir. Çünkü hükümet sistemleri demokratik usul ve esaslarla belirlenen siyasi iktidarın kullanılma yöntemi ile ilgilidir. Hükümet sistemleri devlet erkleri arasındaki ilişkilerin niteliğiyle biçimlenmektedir.

Bu çerçeveden baktığımızda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yeni bir model olarak Dünya Anayasa hukuku literatürüne girmesine vesile olacak husus denge-denetleme mekanizması içerisinde ya-sama-yürütme ilişkisidir.

Anayasal bir ülkü olarak iktidarın sınırlandırılmasının birinci aşaması kuvvetler ayrılığı ilkesinin tesisidir. Kuvvetler ayrılığının amacı, devlet iktidarını dengeleyerek sınırlandırmak, denetim mekanizmasını tesis ederek etkinleştirmektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde erkler hem kendi içinde güçlenmekte hem de birbirlerinden ayrılmaktadır.

Birincisi, demokratik meşruiyetin kaynağı olan millet iradesi ya-sama ve yürütme organları için ayrı ayrı vuku bulacaktır. 3 Kasım

2019'dan itibaren milletin önüne yasama için ayrı, yürütme için ayrı olmak üzere iki sandık konulacaktır.

İkincisi, bu yeni yönetim sisteminde erkler birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılırken birbirlerine vesayet kanalları kapatılmıştır.

Kuvvetler ayrılığı prensibinin cumhurbaşkanlığı sistemindeki vizyonu denge ve denetim mekanizması çerçevesinde sistemin kendi kendine işleyen bir yapıya kavuşturulmasıdır. Sistem denge-denetleme mekanizmasıyla erklerin birbirlerinin alanlarını işgal etmesinin önünü kesmektedir. Bu çerçevede cumhurbaşkanlığı sistemiyle aslında devlet güçlerinin birbirlerine karşı korunabilecekleri bir mekanizma inşa edilmektedir. Bu şekilde yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek elde toplanması veya birbirlerinin alanına girmesi engellenerek gücün tek bir organda merkezileşmesinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Gülener, 2016: 12).

3. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN DENETİM YETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme karşısında yasama lehine bir tablo ortaya çıktığı görülecektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ayırt edici yönü de burasıdır: Yasamanın yani TBMM'nin yürütmeyi denetleme yetkisi ve araçlarıdır. Bu hükümet sisteminin dünyaya örnek olabileceğini, Anayasa hukuku literatürüne gireceğini ifade ederken hareket noktamız burasıdır.

Aşağıda ayrıntıları paylaşılacak olan bu model yetki/sorumluluk ilkesi, kuvvetler ayrılığı, denge/denetleme mekanizmasıyla yönetim sistemleri içerisinde adeta üçüncü bir yol olarak ortaya çıkmaktadır.

4. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN İDAREYİ DENETLEME ARAÇLARI

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en önemli özelliği denge-denetim mekanizması ve yetki-sorumluluk dengesidir. Bu çerçevede sistem TBMM'ye yürütme karşısında avantaj sağlamaktadır.

Yasama denetiminin rahatlıkla uygulanamadığı ülkelerde parlamenter demokrasinin işlemede de sorunlar yaşanmaktadır (Özer, 2000: 50). Bu sorunların temelinde yürütmenin yasama üzerindeki

etkililiği vardır. Parlamenter sistemde meclis çoğunluğu ile yürütmenin aynı siyasi partiden olması durumu ve bu halde yürütmenin yasama üyelerinin çoğunluğunu belirlemesi neticesinde söz konusu denetim mekanizması yeterince işleyememektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu duruma iki etkisi olacaktır: Birincisi, yasama üzerindeki yürütme vesayeti veya etkisi büyük oranda kalkacaktır. Yürütme yasama içerisinden çıkmayacaktır. İkincisi, yasama çoğunluğu ile yürütmenin aynı partiden olma zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. Halkın önüne iki ayrı sandık konulmasıyla yürütme ve yasama ayrı ayrı seçilecektir. Bu iki etken ile birlikte yasamanın yürütmeden büyük oranda bağımsızlaşmasıyla, diğer bir ifadeyle kuvvetler ayrılığının tesis edilmesiyle, yürütme üzerindeki yasama denetimi de etkinleşecektir. TBMM denetiminin Anayasal mantığı gereği parlamenter sistemin tersine yasama denetimi siyasi sonuçlar doğurabilecektir.

Güçler ayrılığı ilkesinin tesisi felsefi olarak hukuk devletinin en önemli unsurlarından birisidir. Hukuk devleti iktidarın yetkilerinin çerçevesi, sorumluluklarının belirginleştirildiği, yetki-sorumluluk dengesinin sağlandığı bir yönetim modelinde mümkündür. Kuvvetler ayrılığı” ilkesi, bir devlette yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı faaliyet alanının bulunduğunu ve bunların birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Akçay, 2017:452). Bu model ülkelerin şartlarına göre rasyonelleştirilebilecektir. Türkiye'nin demokrasi yolculuğunun doğal bir sonucu olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kuvvetler ayrılığının tesis edilmesiyle erkler hem kendi içlerinde güçlenmekte, hem de birbirlerinden ayrılmaktadır. Kendi içlerinde güçlenme fikrinin yasama organı açısından somutlaşmış hali denetim araçlarıdır. Kuvvetler ayrılığının cumhurbaşkanlığı sistemindeki vizyonu ise denge ve denetim mekanizması çerçevesinde sistemin kendi kendine işleyen bir yapıya kavuşturulmasıdır (Akçay, 2017:452). Yeni hükümet sisteminde güçler ayrılığıyla bir taraftan erklerin birbirlerinin yetki alanlarına müdahalesi engellenmekte, diğer taraftan denetim mekanizmaları etkinleştirilmektedir.

Yasama denetimi denetim olgusun özü itibariyle bir taraftan hukuka uygunluk denetimi yaparken diğer taraftan siyasi ve demokratik meşruiyetinden esas alarak idarenin faaliyetlerini ve/veya projelerini

yerindelik denetimine tabi tutar. TBMM denetiminin ayırt edici özelliği burasıdır.

Aşağıda yeni hükümet sisteminde TBMM'nin idareyi denetim araç ve mekanizmalarına yer verilecektir.

4.1. Yasama Yetkisi: Yasama yetkisi TBMM'nin hükümeti ve idareyi denetleme araçlarından en etkin olanlarından birisidir. (Yasamanın Yürütmeyi denetleme araçlarıyla ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz.: Uslu, 2016: 192-204) Yasalar bir hukuk düzeninin kurallarını, çerçevesini çizer. Çerçeve bir taraftan yükümlülükleri, diğer taraftan da sınırları ve sorumlulukları çizer. TBMM millet adına yasa çıkararak hükümete yükümlülük yükler, karşılığında da sorumluluğu çizer.

Kanunların son maddesi şöyledir: “Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.” Yeni sistemde bu ifade her halde şu şekilde olacak: “Bu kanunu Cumhurbaşkanı yürütür.”

Bu ifade TBMM'nin yasama yetkisi üzerinden hükümeti denetleme yetkisinin bir izdüşümüdür. TBMM yasa yapma yetkisi üzerinden hükümete görev ve sorumluluk yüklemektedir.

Elbette parlamenter sistemde de kanunların son maddesi aynı cümledir. Ancak parlamenter sistemde yürütmenin yasama organı içerisinde çıkıyor olması yürütme erkinin yasama faaliyetlerinde baskın hale gelmesiyle, diğer bir ifadeyle yürütmenin yasama üzerinden kendi kendisine görev ve sorumluluk yüklemesi anlamına geliyordu. Aslında olması gereken yürütmenin kendisine sorumluluk yüklemesi değil, kendisine TBMM'nin yetki ve görev vermesidir.

Yürütmenin yasama faaliyetlerindeki etkinliğini görmek açısından bir örnek vermek istiyorum: TBMM'nin 24 üncü döneminde yasama faaliyeti kapsamında 749 kanun kabul edilmiş olup bu kanunların 383 adeti, diğer bir ifadeyle yüzde 51'i, hükümet tasarısı olarak sunulmuştur. Kaldı ki, geri kalan ve kabul edilen kanunların büyük çoğunluğu hükümet tarafından düzenlenen önergeler veya kanun teklifleridir. Parlamenter sistemde hükümete rağmen bir kanun görüşülmesi, değiştirilmesi, yasalaşması mümkün değildir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hükümetin kanun tasarısı verme yetkisi kaldırılmakta, yasama yetkisi sadece milletvekillerine, TBMM'ye verilmektedir.

TBMM'nin yasama yetkisi üzerinden denetim yapabileceği bir diğer konu da cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkindir. Bilindiği gibi yeni sistemde cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilirken bu yetki Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunla açıkça belirlenmiş alanlarla sınırlanmıştır.

Ayrıca TBMM cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiş bir konuda kanun çıkarırsa kararname yürürlükten kalkacaktır. İşte kanunların üstünlüğü prensibi ile TBMM hükümet üzerinde mutlak denetime sahiptir.

4.2. Bir Denetim Mekanizması Olarak Bütçe: TBMM'nin hükümet üzerindeki denetleme yetkisinin en görünür araçlarından birisi de bütçe yasasının onayıdır.

Bütçe hükümetlerin 1 yıllık ekonomi, yatırım, sosyal ve kültürel program ve projelerinin yansımasıdır. Hükümetin ertesi yıl gerçekleştireceği yeni projeler bütçelerin onayı şartıyla uygulama alanı bulabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde güçler ayrılığı ilkesi gereği hükümet yasama faaliyetlerinde yer alamayacaktır. Bunun tek istisnası bütçedir. Bütçe hükümet tarafından hazırlanarak TBMM'ye onaya sunulacaktır. Bütçenin hazırlanışının yürütme eliyle hazırlanması doğaldır. Bütçenin hazırlanması aşamasında yürütme organı, onaylanması aşamasında ise yasama organı yani parlamentonun yetki sahibi olduğu kabul edilmektedir (Gülener, Miş, 2017:17). Parlamenter sistemde de aynı işlem yapılmaktaydı. Bununla birlikte parlamenter sistemde meclis ile hükümetin iç içe geçişliği bütçenin yasama sürecinin bir formaliteden ibaret kalmasına yol açıyordu. Bu nedenle parlamenter sistemlerde bütçelerin yasama tarafından onaylanmaması neredeyse imkânsızdır(Alkan, 2017b:475). Oysa güçler ayrılığı ilkesinin yerleştiği sistemlerde bütçe yasama organının önemli bir denetim aracıdır. Örneğin, başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de Kongre ve eyalet meclislerinin, bütçe üzerindeki yetkileri sebebiyle idareyi etkili bir biçimde denetledikleri bilinmektedir (Eryılmaz, 1993: 85). Başkanlık sistemlerinde bütçe yasamanın başkana karşı kullanabileceği en etkin silahtır (Yavuz, 2017: 4).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe süreci bir taraftan yasama ile yürütme arasında ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığın yol

açabileceği kilitlenmeyi önleyici tedbirler sunarken, diğer taraftan da bütçenin bir denetim aracı olarak kullanılabileceği bir yapıya sahiptir.

Sistemin krize sürüklenmemesi açısından TBMM yeni bütçeyi onaylamazsa ve eğer hükümet TBMM'nin önerileri doğrultusunda bütçe teklifini revize etmezse önce geçici bütçe çıkarılacak, bu da olmazsa önceki bütçe yeniden değerlendirme oranı ile revize edilerek yürürlüğe devam edecektir. Bu düzenlemenin siyasi yansıması şudur: Eğer hükümet yeni dönemde yeni politikalar yürütmek, yeni yatırımlar yapmak istiyorsa TBMM'nin onayını almak zorundadır. İşte bütçenin denetim fonksiyonu budur. Cumhurbaşkanı yeni politikalarının gerektirdiği mali talepleri için TBMM'yi ikna etmek zorundadır.

Sonuç olarak, TBMM yürütmeyi bütçe ve kesin hesabın kabulü veya reddi yoluyla denetleyecektir.

İçtüzük değişikliği ile Kesin Hesap Komisyonu kurulması bu denetimi daha da etkili hale getirecektir.

4.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde TBMM'nin Hükümeti Denetleme Araçları: Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sistemin denetim araçları büyük oranda muhafaza edilmektedir. Soru, yazılı soru önergesi, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi denetleme araçları parlamenter sistemde olup da cumhurbaşkanlığı sisteminde de devam eden uygulamalardır. Kaldırılan gensoru mekanizmasının bugüne kadar etkin bir şekilde işlemediği dikkate alındığında yeni düzenlemenin meclisin denetleme yetkisini fiilen zedelediği görülecektir. Gensoru mekanizması aslında parlamenter sisteme özgü bir denetim aracıdır. Gensorunun mantığı hükümetin meclise karşı sorumlu olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise yürütmenin sorumluluğu doğrudan halkadır. Bu nedenle gensoru mekanizmasının yeni sistemde uygulama alanı yoktur.

TBMM'nin denetim araçlarından sözlü soruya da cumhurbaşkanlığı sisteminde yer verilmemiştir. Mevcut sistemde de sözlü sorular keyfi bir uygulamayla ilgili bakanların istedikleri takdirde meclis kürsüsüne gelerek cevapladıkları bir denetim mekanizmasıydı. Pratik olarak etkinliği tartışmaya açıktır. Öte yandan yürütme üyelerinin yasama organının çalışmalarına fiilen katılımını da sınırlamak amacıyla sözlü soru mekanizması kaldırılmıştır. Bu tasarrufun pratikte meclisin

denetim yetkisinde eksilmeye sebep olduğunu iddia etmek doğru değildir.

TBMM'nin parlamenter sistemden devam eden bu denetim araçları Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ayırt edici yönlerinden birisidir. Bu haliyle Cumhurbaşkanlığı Sisteminin TBMM'nin denetim yetkisi yönü ile başkanlık sistemlerinden daha geniş bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir (Alkan, 2017a:2). Cumhurbaşkanlığı sistemini başkanlık sistemlerinden ayıran denetim araçları yazılı soru ve genel görüşme yöntemleridir.

Yeni dönemde TBMM'nin etkin denetim araçlarından birisi de meclis araştırma komisyonları olacaktır. Parlamenter sistemde de uygulanan bu denetim yöntemi yasama organı ile yürütme organının iç içe geçmişliği içerisinde etkili bir şekilde işletilememiştir. Meclis araştırma komisyonları teknik, sosyal, kültürel, ekonomik gibi alanlarda önemli bilgi ve veriler ihtiva etmiş olsa da çoğu zaman araştırmaya konu olan vaka veya durumlarda siyasi sorumluluk göz ardı edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde güçler ayrılığı mekanizmasının yerleştirilmesi ve yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden ayrılmasıyla meclis araştırma komisyonları da yürütmenin vesayetinden uzak bir şekilde daha etkin bir denetim yöntemi haline gelecektir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yasama organı olarak TBMM soru, soru önergesi, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması gibi denetleme araçlarıyla yürütmeyi her türlü faaliyeti ile denetleyebilecektir.

4.4. TBMM'nin Komisyonlar Aracılığıyla Denetim Yetkisi: TBMM idare üzerindeki denetimini dolaylı olarak ihtisas komisyonları aracılığıyla da kullanır. Bu komisyonlardan bir kısmı Anayasa'da düzenlenirken bir kısmı da İçtüzük ile kurulmuştur ve faaliyetlerine devam etmektedir. Bu çerçevede Dilekçe Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu da bir manada bu eksikliklerin, aksaklıkların ortaya konulması, denetlenmesi bakımından önemli görevler ifa eden komisyonlardır (Çiçek, 2012: 15).

TBMM'nin komisyonlar aracılığıyla denetiminde komisyonların görev tanımları ve sorumluluk alanları itibariyle işleyiş farklılıkları

vardır. Bu farklılık denetimin başladığı ana veya olaya ilişkindir. Örneğin Dilekçe Komisyonu doğrudan vatandaşların komisyona başvurularıyla denetim sürecini başlatırken Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu görev alanındaki Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin Sayıştay Raporlarını gündemine alarak denetimini yapar ve bu çerçevede tavsiyelerini verir. Diğer bir ifadeyle Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun denetime başlaması zaman zaman komisyon üyesi milletvekillerinin başvuruları, çoğunlukla da mevzuatla hüküm altına alınan süreçlerle denetime başlamaktadır.

TBMM'nin ihtisas komisyonları arasında Dilekçe Komisyonuna ayrı bir önem verilmesi gerekmektedir. Dilekçe Komisyonu TBMM'nin denetim faaliyetlerine Türk milletinin dolaylı olarak başvuru yoluyla katıldığı araçlardan birisidir. Komisyon denetimlerini TBMM'nin soru, meclis araştırması, genel görüşme gibi siyasi denetim faaliyetleri çerçevesinde görmek mümkündür. Meclis, yasa yapma organları aracılığıyla vazettiği ve bağlayıcı olan kuralların (kanunların) doğru uygulanmasını, bizzat kendisi gözetmekte, yaptığı denetimle koymuş olduğu kuralların arkasında durduğunu göstermektedir (TBMM Dilekçe Komisyonu, 2017).

TBMM'nin idareyi komisyonlar aracılığıyla denetimi konusundaki en önemli hususlardan birisi komisyon kararlarının etkinliğini tesis etmektir. Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Komisyonlarının yaptıkları denetim faaliyetlerine ilişkin raporlarının hüküm doğurması veya etkili olabilmesi için Genel Kurul'da görüşülmesi gerekmektedir. Komisyon kararlarının TBMM Genel Kurulunda görüşülüp karara bağlanması komisyon çalışmalarını bağlayıcı yapacaktır (Akman, 2017: 23).

Komisyon raporları ve çalışmalarının bağlayıcılığının tesis edilmesi 16 Nisan Anayasa Referandumuyla kabul edilen Anayasa değişikliklerinin ruhuna da uygun olacaktır. Anayasa değişikliklerinin esasında yetki-sorumluluk prensibinde idarenin denetimi ve sınırlanması vardır. Bu çerçevede idarenin denetimine hizmet edecek, bu denetimde hüküm doğuracak tüm araçların, özellikle milli iradenin yansıması olarak TBMM'nin kullandığı denetim araç ve mekanizmalarının, etkinliğinin sağlanması gerekmektedir. Anayasa değişikliğine uyum çerçevesinde ikincil mevzuat çalışmaları kapsamında İçtüzük'te yapılacak

çalışmalarda TBMM'nin idareyi denetim mekanizmaları arasında sayabileceğimiz Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyon raporlarının ve çalışmalarının TBMM Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanması sağlanmalıdır.

4.5. Kamu Denetçiliği Denetimi: TBMM'nin doğrudan denetim mekanizmalarının yanı sıra TBMM adına yapılan denetimler de TBMM'nin idareyi denetim faaliyetleri arasında sayılmalıdır.

29/6/2012 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 kurulmuş olup, 29/3/2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvuruları alınmaya başlanmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017).

Kamu Denetçiliği denetimi idareye ilişkin vatandaşların şikâyetlerini inceler ve bu incelemeler neticesinde idarede aksayan yanları, kusurlu uygulamaları raporlaştırır. Bu çerçevede kamu denetçiliği devlet ile vatandaş arasındaki sorunların veya çatışmaların arabuluculuğu gibi bir vizyona sahiptir.

Kamu denetçiliğinin önemi yapılan denetimlerin içeriğinde belirginleşmektedir. Kamu denetçiliği kurumu idarenin uygulamalarını sadece yasallık çerçevesinde değil, insancılık ve insan hakları bakımından da denetler ve değerlendirir (Köse, 1999: 12). Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin denetimini hukuki ve teknik bir analiz olmanın ötesinde bir vizyonla gerçekleştirir.

Kamu Denetçiliği denetimlerine ilişkin raporlar 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 22 nci maddesi çerçevesinde TBMM'ye gönderir. Raporlar TBMM'de İnsan Haklarını İnceleme ve Dilekçe Komisyonlarından oluşan Karma Komisyon aracılığıyla incelenerek raporlaştırılır ve Genel Kurul gündemine sevk edilir. Kamu Denetçiliği raporlarının hüküm doğurması Karma Komisyon ve sonrasında Genel Kurul'da görüşülmesi münasebetiyle gerçekleşebilecektir. Ancak bugüne kadar Kamu Denetçiliği Raporlarının Genel Kurulda görüşülmesinde aksaklıklar yaşanmıştır. Öyle ki TBMM'de 289'a 1'inci Ek sıra sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu 2016, 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları

Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları” 6328 sayılı Kanunun 22 inci maddesi hükmüne aykırılık içermektedir. Kanunda Kamu Denetçiliği Raporlarının her takvim yılı sonunda görüşülmesi hüküm altına alınmışken ilgili sıra sayısında 4 yıllık raporları içermektedir. Kamu Denetçiliği denetimlerinde de etkinliğin sağlanması amacıyla Kanunun uygulanabilmesi için gerekli önlemlerin alınması, Anayasa değişikliğinin ikincil mevzuat çalışmalarında bu konunun tartışılması gerekmektedir.

4.6. İdarenin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Bütçe hakkı parlamentoların gelişmesinde yer alan ve zamanla kurumsallaşarak parlamentoların vazgeçilmez hakkı olan bir kavramdır. Bütçe hakkı meclisin idareye ya da hükümete gelir ve harcama yetkisi vermesidir. Bu yetkinin tamamlayıcı unsuru da harcamaların denetimidir. Bu husus meclisin hesap sorma yetkisi ve ötesinde sorumluluğudur.

TBMM bu yetkisini Bütçe Kanunu ile ve Sayıştay aracılığıyla kurum ve kuruluşların denetlenmesi yoluyla yerine getirir.

Anayasadaki görev tanımı itibariyle Sayıştay Türkiye’de demokratik ve şeffaf devlet niteliklerinin en önemli kurumudur. Demokratik yönetimin en önemli ilkesi yönetenlerin her türlü eylem ve işlemlerinin denetime açık olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, denetim ve demokrasi ayrılmaz bir ikilidir. Sayıştay’ın varlığı kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin inşasını gerçekleştirmektedir.

Bütün bu nedenlerle Sayıştay denetimine daha fazla önem vermeliyiz. 16 Nisan referandumuyla kabul edilen Anayasa değişikliğinin özüne ve ruhuna uygun olarak Sayıştay denetiminde etkinliğin sağlanması gerekmektedir.

Bu etkinliği bugüne kadar tesis edebildiğimizi söylemek güçtür. Sayıştay raporları bütçe dönemlerinde yeterli ve gerekli incelemeden geçirilemeden kelimenin hem mecazi hem de gerçek anlamıyla rafa kaldırılmaktadır.

Sayıştay denetiminde etkinliğin sağlanması için gerek Sayıştay Kanununda gerekse de İçtüzük’te değişiklik yapılması gerekmektedir. Özellikle önümüzdeki günlerde Anayasa değişikliğinin uzantısı olarak

uyum düzenlemeleri dediğimiz ikincil mevzuat TBMM gündemine gelecektir. İçtüzük değişiklikleri çerçevesinde çok önem verdiğimiz bir husus Kesinhesap Komisyonunun kurulmasıdır.

Tekrar önemli altını çizmek isterim ki, Sayıştay denetiminin etkinliğinin sağlanması ve Kesinhesap Komisyonunun kurulması gerekmektedir. Anayasa değişikliğinin ruhu ve özü bunu gerektirmektedir.

4.7. Hesap Sorulabilirlik ve Cumhurbaşkanının Yetki/Sorumluluk Dengesi: Bir sistemin demokratikliğinin temel niteliklerinden birisi de denge-denetim mekanizması bağlamında hesap sorumlabilirlik veya hesap verilebilirliktir. Hesap verilebilirlik kavramı genel olarak bir kimse veya kurumun faaliyetlerinden dolayı başka bir üst otoriteye cevap vermesi ve açıklamada bulunması olarak tanımlanmaktadır. Bu kavramdan hareketle kendilerine yetki verilen ve kaynak tahsis edilen sorumluların, üzerinde mutabakata varılmış beklentiler çerçevesinde ilgili sonuçlara ulaşma açısından bir değerlendirmeye tabi tutuldukları söylenebilir (Taytak, 2015: 263). Bu noktada hesap verebilirlik; devlet ve vatandaş ilişkilerinde güvenin tesis edilmesiyle bilgi alabilme, kontrol etme ve yön vermeyi de kapsamına alan bir sorumluluk haline gelmiştir (Gül, 2008:73-74). Hesap verilebilirlik Anayasal gelişmelerin temelinde yatan unsurlardan birisidir. Anayasalar ve kanunlar bir taraftan 1215 Magna Carta'dan itibaren iktidarın sınırlandırılması ilkesine odaklanırken diğer taraftan daha eski tarihlere kadar götürülebilecek bir düzeyde iktidarın hesap verilebilirliği ilkesiyle biçimlenmiştir. Öyle ki, Babil Kralı Hammurabi'nin, yaklaşık MÖ. 2000 yılında meşhur Kanununu ilan ederken, kaynakları elinde bulunduranların hesap verebilirliğine hassasiyet gösterdiği görülmektedir (Word Bank, 2004:7-8).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yetki-sorumluluk dengesini tesis etmekte, hesap sorulabilir bir yönetim getirmektedir.

1982 Anayasası yürütmeyi hem bir "görev" hem de bir "yetki" olarak benimserken yürütmeye ve özel olarak cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkiler karşısında sorumluluğun verilmemesi sistemi krizlere sürüklemiştir. 1980 darbesinin bir ürünü olarak geniş yetkilerle donatılan cumhurbaşkanlığı makamı Nisan 1991'de Hıyanet-i Vataniye Kanununun kaldırılmasıyla fiilen sorumsuz bir makama yükselmiş ve yönetim krizlerinin sebeplerinden birisi olmuştur.

Öte yandan bir de 2007 Anayasa değişikliği mevzuu vardır. 2007 Anayasa değişikliğiyle halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı profili ortaya çıkmıştır. Bu cumhurbaşkanı siyasi sorumluluğu gereği seçim döneminde kendisinin seçilmesine vesile olarak gösterilen hedef ve vaatlerin yerine getirilmesi maksadıyla 2014 yılından itibaren fiili durum sorunu ortaya çıkmıştır.

2007 Anayasa değişikliğiyle geniş yetkilerine siyasi meşruiyet ve güç tesis edilen cumhurbaşkanına hiçbir hukuki sorumluluk yüklenmemiştir. Bugünkü Anayasa değişikliği 2007’de yarım kalan işi tamamlamıştır.

Anayasa değişikliğiyle 2007’de cumhurbaşkanı bağlamında sisteme getirilen yetki unsuru bu Anayasa değişikliğiyle sorumluluk çerçevesinde tamamlanmıştır.

Bu Anayasa değişikliği demokratik yönetimlerin sloganı mahiyetindeki “yetkinin halk tarafından verilip, sorumluluğun hukuk sistemi ile çizileceği” düşüncesinin hayata geçirilmesidir.

Böylece denge-denetim mekanizması çerçevesinde yetki-sorumluluk ilkesi içerisinde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi rasyonelleştirilmiş bir modeldir.

Bu sistem Türkiye’nin yönetim sisteminden kaynaklanan krizlerin bir daha yaşanmaması ve yönetimde hukukiliğin tesis edilmesi için önemli bir adımdır. Kendisine sorumluluk yüklenen cumhurbaşkanı sınırsız bir yetki ve hareket alanı içerisinde değildir artık.

Sistem kendi kendisini dengelemiştir; TBMM cumhurbaşkanını sadece vatana ihanetten değil, her türlü eylem ve işleminden dolayı Yüce Divan’a sevk edebilecektir. Vatana ihanet gibi Türk ceza hukukunda tanımı olmayan bir suç yerine, ceza hukuku açısından tanımlanabilir suçlarla ilgili işletilebilecek yeni denetim mekanizması, soruşturmanın siyasi araç olarak kullanılmasını önlemekte, hukukilik niteliğini öne çıkarmaktadır.

Ayrıca bu işlem daha düşük bir nisapla gerçekleşecektir. Yüce Divan’a sevk için şu an 550 milletvekilinin 413’ünün oyu gerekirken yeni sistemle birlikte 600 milletvekilinin 400’ünün onayı yeterli olacaktır. Bu mekanizma içerisinde cumhurbaşkanının yetkisi yargı yolunun açık tutulması ile dengelenmekte ve denetlenmektedir.

4.8. Seçimlerin Karşılıklı Yenilenmesi: Denge-denetim mekanizmasını siyasi açıdan değerlendirdiğimizde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin TBMM'ye verdiği beşinci mekanizma seçimlerin karşılıklı yenilenmesi yetkisidir. Referandum sürecinde bu yetki sadece cumhurbaşkanı açısından ve ayrıca yanlış kavram ve yorumlarla değerlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme ya da yasama organlarına verilmiş bir fesih yetkisi yoktur.

Anayasa hukukunda “fesih” ibaresi meclisin tamamen ortadan kaldırılacağını, meclisin çalışmalarına son verileceğini işaret eder. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde meclisin dağıtılması ya da çalışmalarına son verilmesi söz konusu değildir. Yeni sistemde var olan seçimlerin karşılıklı olarak yenilenmesidir. Bu kararı cumhurbaşkanı da alabilir, meclis de alabilir. Seçimlerin yenilenmesi bir sonraki meclis ve cumhurbaşkanı seçilene kadar mevcutların görevlerine devam etmesi anlamına gelmektedir. (Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Uslu, 2017:336-345)

Seçimlerin yenilenmesi yetkisini sadece cumhurbaşkanına ve dolayısıyla yürütmeye tanınmış bir hak olarak görmek de yanlıştır. TBMM de seçimlerin karşılıklı olarak yenilenmesi kararını verebilir. TBMM'ye verilen bu yetkiyi özgül bir düzenleme olarak görmek mümkündür.

TBMM bu hak ve yetkisini cumhurbaşkanına karşı bir denge ve denetim aracı olarak kullanır. Elbette bu yetki TBMM açısından en son başvurulacak bir yöntemdir. Önemli olan sistemi krizlerden uzak tutmaktır, sistemi işletmektir. Seçimlerin karşılıklı yenilenmesi yasama ve yürütme arasında uyum ve uzlaşmayı zorunlu kılacağı için sistemin sigortasıdır.

5. SONUÇ

17 nci yüzyıl düşünürlerinden Spinoza şöyle diyor: “Ayakta kalabilen devlet, tüm yönleriyle tamamlandıktan sonra artık yasaları bozulmayan devlettir. Çünkü yasalar devletin ruhudur. Onlar varlıklarını korudukları ölçüde zorunlu olarak devlet de ayakta kalır” (Spinoza, 2004: 66).

Yasalar ve onların üstünde Anayasalar bir devletin ruhudur. Hukuk devleti niteliğinin tesisi Anayasa ve yasaların üstünlüğünün siyasi ve hukuki bağlamda meşruiyet çizgisine yerleşmesidir.

Hukuk devleti ilkesi devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukukla bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin ve şahsiliğin yerine kuralların egemen olmasını gerektirir.

Devlet yönetiminde keyfiliğin ve şahsiliğin engellenmesi yönetim sisteminde güçlü, meşru ve hukuki bir anlayışın hâkim olmasına imkân tanıyacaktır.

Neticede cumhurbaşkanlığı sistemi cumhuriyetin ve demokrasinin ilke ve esaslarıyla uyumlu, yönetimi fiili, keyfi ve şahsi durumlardan çıkararak hukuki zeminde yetki-sorumluluk dengesi çerçevesine yerleştirecek bir yönetim sistemi getirmektedir. Yeni hükümet sisteminin Türk yönetim sistemindeki en köklü reformu yetki-sorumluluk prensibi temelinde özellikle parlamento denetiminin etkinliğinin tesisidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en önemli yeniliği yürütme üzerinde gerek siyasi denetimin gerekse de hukuki denetimin tesis edildiği bir model ile Türkiye'nin daha demokratik ve daha cumhuriyetçi bir yönetim sistemine kavuşmasıdır.

TBMM'nin denetim yetkisi hak ve görev ilkesiyle, çeşitlendirilmiş ve rasyonelleştirilmiş araçlarla güçlü bir şekilde tesis edilmektedir. TBMM'nin denetim araçları büyük oranda parlamenter sistemden devam etmektedir. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığının belirgin bir şekilde tesis edilmesi neticesinde TBMM üzerinde yürütmenin etkisinin kalkacak olmasıyla TBMM'nin denetim araçları da etkinleşecektir. Yeni sistemin özünde ve ruhunda yürütmenin sınırlanması ve denetlenmesi vardır. Böylece yetki-sorumluluk ilkesi hayata geçirilecek, Türkiye'de Anayasa ve hukuk dışına çıkan uygulama ve işlemlerin yürütme üzerinde yaptırım imkânı hayata geçecektir. Bu düzenleme Türkiye'yi daha demokratik ve daha şeffaf bir cumhuriyet yönetimine ulaştıracaktır.

KAYNAKÇA

- AGAMBEN, Giorgio (2011). **The Kingdom and The Glory**, Stanford University Press, California.
- AKÇAY, Erkan (2017). “Kuvvetler Ayrılığı ve Yetki-Sorumluluk Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi”, **Yeni Türkiye Dergisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı**, Sayı:94, ss.441-457.
- AKMAN, Yahya (2017). “Dilekçe Komisyonunun Misyonu, Etkinliği, Deneyimleri, Beklentiler”, **Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak Dilekçe Komisyonu** Çalıştayı, Der. TBMM Kanunlar Kararlar Daire Başkanlığı, TBMM Yayınları, Ankara, ss.19-24.
- ALKAN, Haluk (2017a). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi” <https://www.setav.org/cumhurbaskanligi-sisteminde-meclisin-denetim-yetkisi/> (02.05.2017).
- ALKAN, Haluk (2017b). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, **Yeni Türkiye Dergisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı**, Sayı:94, ss.471-476.
- ARCAYÜREK, Cüneyt (2007). Çankaya Gelenler Gidenler, Detay Yayıncılık, İstanbul.
- BAHÇELİ, Devlet (2007a). “Cumhurbaşkanlığı Krizi ve Erken Seçim Süreci Hakkında Yaptığı Yazılı Basın Açıklaması” http://88.255.31.62/htmldocs/genel_baskan/konusma/25/index.html (4.5.2017).
- BAHÇELİ, Devlet (2007b). “21 Ekim 2007 Tarihinde Yapılacak Olan Cumhurbaşkanlığı Referandum Süreci Hakkında Yaptığı Yazılı Basın Açıklaması” http://mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/55/index.html (4.5.2017).
- BAHÇELİ, Devlet (2016a). “TBMM Grup Toplantısında Yapmış Oldukları Konuşma”, http://88.255.31.62/htmldocs/genel_baskan/konusma/4136/index.html(4.5.2017).
- BAHÇELİ, Devlet (2016b). “TBMM Grup Toplantısında Yapmış Oldukları Konuşma”, http://88.255.31.62/htmldocs/genel_baskan/konusma/4140/index.html (4.5.2017).

- BARLAS, Mehmet (2011). “Korutürk Ecevit’e Küstü”, **Yenişafak Gazetesi**, 21 Şubat.
- BULUT, Yücel (2017). “Geçmişten Bugüne MHP ve Cumhurbaşkanlığı Seçimleri”, **Ortadoğu Gazetesi**, 7 Mayıs.
- Cumhurbaşkanlığı Referandum Süreci Hakkında Yaptığı Yazılı Basın Açıklaması” http://88.255.31.62/htmldocs/genel_baskan/konusma/55/index.html (4.5.2017).
- ÇİÇEK, Cemil (2012). “Açılış Konuşması”, **TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu**, Der. Hasan Erikli, Bahadır Yeşilirmak, TBMM Yayınları, Ankara, ss.13-20.
- ERYILMAZ, Bilal (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:4, ss.81-106.
- GÜL, Serdar Kenan (2008). “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik” **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt: 10, Sayı:4, ss.71-94.
- GÜLENER, Serdar (2016). **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, SETA Yayınları, İstanbul.
- GÜLENER, Serdar, MİŞ, Nebi (2017). **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, SETA Yayınları, İstanbul.
- Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi (2001).“İpin Koptuğu An” <http://www.hurriyet.com.tr/ipin-koptugu-an-39227575> (1.5.2017)
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2017). <https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/> (6.5.2017).
- KARA, Faruk (2017). “Silahla Tehdit Edilen Cumhurbaşkanı Adayı” <http://www.sonhaberler.com/silahla-tedit-edilen-cumhurbaskani-adayi-makale,40.html> (5.5.2017).
- KIZILKAYA, Muhsin (2014). “Türkiye’nin Cumhurbaşkanları”, **Habertürk Gazetesi**, 29 Temmuz.
- KÖSE, Hacı Ömer (1999). “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33, ss. 62-85.

- ÖZER, M. Akif (2000). “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33, Sayı:2, s.33-55.
- PARLA, Taha (1991). **Türkiye’de Anayasalar**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- SPINOZA, Benedistus de (2004). **Siyaset Üzerine (Seçmeler)**, Çev. Afşar Timurçin, Morpa Kültür Yayınları, İstanbul.
- STRAUSS, Leo (2000). **Politika Felsefesi Nedir? Giriş-Çeviri-Notlar**, Çev. Solmaz Zelyüt, Paradigma Yayınları, İstanbul.
- TANÖR, Bülent (1999). “II. Meşrutiyet’in Osmanlı-Türk Anayasacılığına Katkıları”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 218, ss.46-49.
- TAYTAK, Mustafa (2015). “Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay’ının Rolü” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı:4, ss.261-284.
- TBMM Dilekçe Komisyonu, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm (09.05.2017).
- TUNAYA, Tarık Zafer (1989). **Türkiye’de Siyasi Partiler Cilt III İttihat ve Terakki Bir Çağın, Bir Kuşağın, Bir Partinin Tarihi**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- USLU, Ferhat (2015). **Anayasa Yargısının Sınırları Sorunu**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- USLU, Ferhat (2016). **Anayasa Yargısı**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- USLU, Ferhat (2017). **Anayasa Hukuku, Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku Derslerinin Bazı Konuları**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- WOLIN, Sheldon S. (1999). “Elle Tutulmaz Demokrasi” **Demokrasi ve Farklılık Sosyal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**, Der. Seyla Benhabib, Çev. Zeynep Gürata, Cem Gürsel, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul. ss.51-71.
- WORLD BANK, (2004). “State, Society Synergy for Accountability- Lessons for the World Bank, World Bank Working Papers No: 30”, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14944/297010PAPER-0State1society0synergy.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2.5.2017).

YAVUZ, Bülent (2017). “Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları” http://www.birarada.org/upload/Node/22663/files/hu_ku_met_sistemi_sec_eneklerinde_denge_ve_denetlkeme_mekanizmalar-_v5.pdf (1.5.2017).

YÜCEL, Mehmet, YÜCEL, Muharrem, ULUDAĞ Bayram (t.y.) **Bir Sancağın Öyküsü Şereflikoçhisar**, Yücel Matbaacılık, Şereflikoçhisar.

TÜRKİYE'DE BÜROKRASİNİN HESAP VEREBİLİRLİK AÇIĞI VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTMENİN HESAP VEREBİLİRLİĞİ

The Accountability Gap Of Bureaucracy In Turkey And Accountability Of Executive Branch In Executive Presidency System

Doç. Dr. Serdar GÜLENER* - Yrd. Doç. Dr. Hale BİRİCİKOĞLU**

Geliş Tarihi: 07.07.2017 Yayına Kabul Tarihi: 15.07.2017

Öz

Bu çalışmada başkanlık sistemi ile hesap verebilirlik ilişkisi merkeze alınarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) siyasi ve bürokratik alana nasıl bir hesap verebilirlik çerçevesi sunabileceği ele alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle hesap verebilirlik kavramı değerlendirilmekte ardından Türkiye'de bürokrasinin sahip olduğu hesap verebilirlik açığının tarihsel kökenleri ve CHS'nin anayasal tasarımından yola çıkılarak Türkiye açısından CHS'nin doğurabileceği fırsat alanları analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi hesap verebilirlik, Kamu yönetimi şeffaflık, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bürokratik vesayet.

Abstract

In this study, by putting the relation of executive presidency system and accountability to center, how the system of Government of the executive presidency may present a frame of accountability to political and bureaucratic arena is discussed. Within this scope, first the notion of accountability is evaluated, then the historical roots of accountability gap that the bureaucracy in Turkey has and by deriving from constitutional design of executive presidency, the opportunity areas that executive presidency may lead are analyzed.

Keywords: Accountability in public administration, transparency in public administration, executive presidency system in Turkey, bureaucratic tutelage.

* Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

** Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması sonucu halkın onayından geçen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CHS), Osmanlı-Türk anayasacılığının önemli dönüm noktası olarak tarihteki yerini aldığı ifade edilmelidir. Zira 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan ancak üzerinden geçen 141 yıl içinde kriz üretmenin ötesine geçip demokratik hayatımıza ciddi katkılar sağlayamayan Türkiye tipi parlamenter sistemin sonunu ifade etmektedir.

Özünde Dünyadaki başarılı başkanlık sistemi uygulamaları olan CHS, anayasal şiddete dayanan vesayetçi parlamentarizmin kamu yönetimi üzerinde yarattığı ve uzun yıllardır devam eden bürokratik oligarşinin de bir panzehri olma imkanını doğurduğu söylenebilir. Devletin en üst kademesinden başlayarak doğrudan halka hesap verebilir bir iklimi yaratabilecek olan CHS, siyasetçilere olduğu kadar bürokrasiyi de öngörülebilir ve hesap verebilir bir davranış kalıbı içinde hareket etmeye zorlayacaktır.

Bu çalışmada başkanlık sistemi ile hesap verebilirlik ilişkisi merkeze alınarak CHS'nin siyasi ve bürokratik alana nasıl bir hesap verebilirlik çerçevesi sunabileceği ele alınmaktadır. Önce hesap verebilirlik kavramı değerlendirilecek, Türkiye'de bürokrasinin sahip olduğu hesap verebilirlik açığının tarihsel kökenlerine inilecek ardından CHS'nin anayasal tasarımından yola çıkılarak Türkiye açısından CHS'nin doğurabileceği fırsat alanları analiz edilecektir.

1. HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMI VE NİTELİĞİ

CHS'yi ortaya çıkaran şartları ve bundan sonra CHS tarafından oluşturulması olası bir zihinsel dönüşümü ortaya koyabilmek adına hesap verebilirlik kavramının tanımlanması ve hesap verebilir bir yönetimin temel unsurlarının belirlenmesi oldukça önemlidir.

Hesap verebilirlik kavramının, son yıllarda giderek daha yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Ancak hesap verebilirliği, kavramsal olarak tanımlamak kolay olsa da, kavramın içeriğine ilişkin tanımlama yapmak kolay değildir. Çünkü günümüzde kavramın içeriğinin belirlenmesi noktasında çok farklı yaklaşımlar olup, bu yaklaşımlar arasında bir bütünlük bulunmamaktadır. Her bir yazar hesap verebilirliğe ilişkin kendi tanımını ortaya koyabilmektedir (Bovens ve

diğerleri,2014: 1). Kavrama ilişkin bu kadar farklı yaklaşımların bulunmasının temel nedeni ise, kavramın içerdiği anlamın giderek genişlemesidir. Bu nedenle bazı yazarlar, kavramının günümüzde kullanılabildiği gerçek anlamı dışına çıkan bir kelime olduğunu ileri sürmekte (Bovens ve diğerleri, 2014: 1-2-); bazı yazarlar ise kavramın içerdiği anlamın değişkenliğinden dolayı onu bukalemuna dahi benzetmektedir (Sinclair, 1995: 219).

Kavramsal açıdan ele alındığında literatürde bir uzlaşma bulunmakta ve hesap verebilirlik, “birinin (başkaları adına) yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı, başka otoritelere açıklama yapması ya da cevap vermesi” olarak tanımlanmaktadır (Biricikoğlu, 2011: 8).

Tarihsel olarak ele alındığında, kavramın başlangıçta muhasebe ve finans alanında kullanıldığı görülmektedir (Bovens, 2007: 44). Bu açıdan hesap verebilirlik kavramı, bir takım şeylerin kaydını tutma ve hesaplama anlamında kullanılmaktadır. Ancak 20. yy’ın sonlarından itibaren kamu yönetiminde, kayıt tutma ve muhasebe yapma anlamlarının ötesinde, çok daha geniş bir anlamda kullanılmaya başlanmıştır. İngiltere ve ABD’de yeni kamu işletmeciliği reformlarıyla birlikte kavramın içeriği açısından, kamu yönetiminde finansal hesap verebilirlikten kamusal hesap verebilirliğe doğru bir değişim yaşandığı söylenebilir (Bovens, 2007: 449). Kamusal hesap verebilirlik kavramında “kamu” nitelendirmesi farklı açılardan değerlendirilebilme imkânına sahiptir. “Kamu” kimi zaman, kapalı kapılar ardında karar almamak, açıklık ve şeffaflık anlamında kullanılırken, kimi zaman halka ait olan konularda açıklama yapmak, kimi zaman da kamu yararı için sorumluluğun sağlanması anlamında kullanılmaktadır (Bovens ve diğerleri, 2014: 7).

Günümüzde hesap verebilirlik kavramı, iyi yönetişimin temel unsurlarından birini oluşturmakta hatta iyi yönetişimin sağlanabilmesinin konusunda da bir “simge” olarak da görülmektedir. (Bovens, 2007: 449).

Hesap verebilirliğin içerdiği anlamı belirlemeye ilişkin literatürde yapılan farklı tanımlamalar bulunduğunu belirtmiştik. Bu tanımlamalar esas itibarıyla iki gruba ayrılabilir. Birinci grupta yer alanlar hesap verebilirliği normatif açıdan ele almakta ve örgütler için bir takım standartların belirlenmesi ve örgütlerin bu standartlara ne derecede

uygun hareket ettikleri noktasında açıklama yapmaları olarak tanımlamaktadır. Görüldüğü gibi bu yaklaşım, hesap verebilirlik ilişkisinde hesap veren yani açıklama yapan tarafın (tek taraf) sorumlulukları üzerinde odaklanmaktadır. İkinci grupta yer alan tanımlamalar ise kavramı daha geniş bir açıdan değerlendirerek hesap verebilirliği, hesap veren ile hesap soran arasında karşılıklı bir ilişki olarak tanımlamaktadır. Bu yaklaşıma göre, tek taraflı olarak bilgi vermek ya da açıklama yapmak hesap verebilirlik ilişkisi için yeterli değildir. Hesap verebilirlik için aynı zamanda hesap sorulabilme imkânlarının da bulunması gerekmektedir (Biricikoğlu, 2011: 8-10). Bu çalışmada hesap verebilirlik, ikinci grupta yer alan yaklaşım açısından tanımlanacaktır.

Hesap verebilirlik, hesap soranın hakları ile hesap verenin zorunlulukları arasındaki ilişkidir. Hesap verenler için açıklama yapmak ve bilgi vermek bir görev ve zorunluluk iken, hesap soranlarca hesap verenlerin yerine getirdikleri faaliyetler için araştırma yapmak ve onlardan açıklama beklemek hak olarak düzenlenmelidir. Görüldüğü gibi, sadece bir tarafın açıklama yapması ve bilgi vermesi hesap verebilirlik için yeterli değildir. Aynı zamanda hesap sorunların bir takım haklarının bulunması gerekmektedir. Hesap verenler için de açıklama yapmak bir zorunluluğu içermelidir. Herhangi bir tarafın gönüllü olarak yaptığı açıklamalar onun hesap verebilir olduğunu anlamına gelmemektedir (Mulgan, 2003: 10-11).

Bovens, hesap verenleri “aktör”, hesap soranları ise “forum” olarak kavramsallaştırmaktadır. Aktör, kamu görevlisi gibi gerçek bir kişi olabileceği gibi, kamu kurumu gibi tüzel kişi de olabilmektedir. Forum ise, üst otorite, bakan ya da gazeteci gibi gerçek bir kişi ya da parlamento, mahkeme ve denetim kurumları gibi tüzel bir kişi de olabilmektedir. Bu ilişkide aktör, yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı açıklama yapmak zorundadır. Forum ise aktöre soru sorabilmeli ve aldığı cevaplar karşısında yargıda bulunabilmeli ve bu ilişkinin sonucunda aktör yerine getirdiği faaliyetleri sonuçlarıyla yüz yüze kalabilmelidir (Bovens, 2010: 951).

Bu tanımlamalardan hareketle hesap verebilirlik ilişkisinin üç özelliğinin bulunduğu söylenebilir. Birinci olarak hesap verebilirlik dışsaldır. Yani hesap veren kişi kendisi dışında bir otoriteye açıklama yapar. İkinci olarak hesap verebilirlik ilişkisi karşılıklılık içermektedir.

Üçüncüsü ise hesap verebilirlik ilişkisinde hesap soranın hesap veren üzerinde bir takım hakları bulunmalıdır (Mulgan, 2000: 555).

Hesap veren ile hesap soran ya da aktör ve forum arasındaki ilişkinin temelini ise asıl-vekil (principal-agent) teorisi oluşturmaktadır. Asıl (principal) kendilerine ait olan yetkileri belirli bir sözleşmeye dayalı olarak vekile (agent) devretmektedir. Demokrasilerin de temelini oluşturan bu ilişkide, vekillerin asıllar adına, onların çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri beklenmektedir.

Asıl-vekil teorisi açısından, hesap verebilirlik ilişkisinin ortaya çıkabilmesi için iki şartın bulunması gerekmektedir. Birinci olarak A (agent), B (principle) adına karar alıp faaliyetlerini yerine getirmeli, ikinci olarak ise B, A'nın yerine getirdiği faaliyetler üzerinde formel ya da informel yaptırımlarda bulunabilme yetkisine sahip olmalıdır (Feron, 1999: 55).

2. KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİĞİN SAĞLANMASI

Hesap verebilirlik ile demokrasi arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi, halkın iradesinin yönetime yansımaya dayanan bir yönetim şeklidir ki demokrasinin olmazsa olmazlarından olan hesap verebilirlik, tümünden bir devlet mekanizmasının halk nezdindeki güvenilirliğini de belirleyen en temel kriterlerden biridir.

Temsili liberal demokrasilerde halk (principal) egemenliklerini seçimler aracılığıyla temsilcilerine (agent) aktarmaktadırlar. Ayrıca yasa ve politikaları uygulama yetkisine sahip olan hükümetler (agent) ise halktan almış oldukları yetkiye dayalı olarak hareket etmektedirler. Kamusal hizmetleri yerine getiren kamu görevlilerinin de yine halkın (principal) çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir. Yetkinin farklı şekillerde delege edilmesiyle birlikte gerek seçimle göreve gelenlerin, gerekse de atama ile göreve gelen bürokrasinin kendilerine verilen yetkinin nasıl kullanıldığını tespit etmek adına gerekli hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması gerekmektedir.

Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanması açısından farklı hesap verebilirlik türleri bulunmaktadır. Literatürde hesap verebilirlik türlerine ilişkin olarak yapılan sınıflandırma da tıpkı hesap

verebilirlik kavramının içeriğine ilişkin yapılan tanımlarda olduğu gibi çeşitlilik arz etmektedir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ilişkisi oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir ve bu ilişkinin sınırlarının belirlenmesi için aslında cevaplanması gereken üç temel soru bulunmaktadır. Bunlar hesap veren (aktör) kim olacak? Hesap soran –forum- kim olacak? Ve hangi konularda hesap verilecek? Bu sorulara verilen cevaplar aslında kamu yönetimi açısından farklı hesap verebilirlik türlerini ortaya çıkarmaktadır.

Kamu yönetiminde kim hesap verecek sorusuna verilebilecek cevaplar çerçevesinde hesap verebilirliği, örgütün bir bütün olarak hesap vermesi anlamına gelen örgütsel hesap verebilirlik, astın üstlerine hesap vermesi olarak tanımlayabileceğimiz *hiyerarşik hesap verebilirlik* ve örgüt içinde yer alan her bir aktörün kendi adına hesap vermesi anlamına gelen *bireysel hesap verebilirlik* olarak 3 gruba ayrılabilir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 25).

Hesap soran kim olacak sorusuna verilen cevaplar çerçevesinde, siyasi hesap verebilirlik, idari hesap verebilirlik, yargıya karşı hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve toplumsal hesap verebilirlik olmak üzere 5 farklı düzeyde hesap verebilirlik ilişkisinin ortaya çıktığını söyleyebiliriz. (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26).

Hükümetlerin seçimler aracılığıyla doğrudan halka hesap vermesi, yine hükümetlerin halkın temsilcilerinden oluşan yasama organına hesap vermesi ve kamu bürokrasisinin hükümetlere hesap vermesi *siyasi hesap verebilirlik* kapsamında değerlendirilebilir. Bu hesap verebilirlik türü hükümet sistemleri ile yakından ilgili olup, parlamenter sistemlerde ve başkanlık sistemlerinde farklı nitelikler göstermektedir. İdari hesap verebilirlik ise, bir idari makamın başka bir idari makama hesap vermesi olarak tanımlanabilir. Yani bu hesap verebilirlik ilişkisi, kamu bürokrasisinin kendi içinde ortaya çıkmaktadır. *Yargıya karşı hesap verebilirlik*, hukuk devletinin en temel ilkelerinden biri olup, yargı organlarının, hükümetler ve idari birimler tarafından alınan bir kararı iptal edebilmesinden dolayı, sonuçlar açısından daha etkin bir hesap verebilirlik türü olduğu söylenebilir. *Profesyonel hesap verebilirlik* ise, özellikle bir takım teknik uzmanlık gerektiren alanlarda, bu konularda uzman olan kişi ya da makamlara hesap vermek olarak tanımlanabilir.

Son olarak toplumsal hesap verebilirlik özellikle 1980'li yıllardan sonra önem kazanmış olup hükümetlerin ve kamu bürokrasisinin vatandaşlara karşı doğrudan hesap vermesini sağlayacak mekanizmaları içermektedir.

Son olarak hangi konular için hesap verilecek sorusuna verilecek cevaplar çerçevesinde de hesap verebilirlik, önceden belirlenen hukuki normlara uygunluk açısından hesap vermek anlamına gelen *hukuki hesap verebilirlik*, *mali hesap verebilirlik*, kaynakların ne ölçüde etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını tespit etme amacını taşıyan *performans için hesap verebilirlik* ve alınan kararların etik ilke ve değerler açısından ele sorgulayan *etik için hesap verebilirlik* olmak üzere dört şekilde karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26).

Bu çalışmada, ülkemizdeki cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, yürütmenin hesap verebilirliğine olan etkisi açısından inceleneceğinden dolayı çalışmanın diğer bölümlerinde yukarıda belirtilen hesap verebilirlik türlerinden siyasi hesap verebilirliğin farklı boyutları üzerinde durulacaktır.

3. BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ VE HESAP VEREBİLİRLİK

Bürokrasinin demokratik kontrolünün nasıl sağlanacağı, siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkilerde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu kontrol de demokrasi ve bürokrasi arasındaki ilişkilerin dizaynıyla ilgilidir. Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiği konusundaki tartışmaların üç farklı yaklaşım şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir (Eryılmaz, 2004: 94; Durgun, 2003: 204-205).

Birinci yaklaşım, Woodrow Wilson'un ortaya koyduğu siyaset ve idare arasındaki kesin ayırma dayanmaktadır. Wilson'a göre, "idare disiplini bir işletme disiplindir. Siyasetin telaş ve çekişmelerinden uzaklaştırılmıştır, pek çok konuda tartışmalı anayasal çalışmalardan da ayrı durmaktadır... Siyaset devlet adamının, idare teknik görevlinin hususi alanıdır" (Wilson, 2016: 13). Bu yaklaşımda, siyasetin temel fonksiyonu politika belirlemek, bürokrasinin temel fonksiyonu ise siyasiler tarafından belirlenen bu politikaları uygulamaktır. Söz konusu yaklaşımda, bürokratların "anonim" şekilde hareket ettikleri, iktidara hangi siyasi parti gelirse gelsin siyasiler tarafından alınan kararları

sorgulamadan uygulayacağı varsayılmaktadır. Böyle bir ilişkide ise bürokrasinin sorumluluğu öncelikli olarak siyasilere karşı olacak ve bürokratlar siyasiler aracılığıyla denetim altına alınmış olacaktır.

Hesap verebilirlik açısından ele alındığında Hughes'e göre, bu yaklaşım birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Öncelikli olarak böyle bir yapıda bürokratlar "anonim" olduklarının arkasına sığınarak hesap vermekten kaçınabilmektedirler. Kararları siyasiler aldıklarından dolayı, eğer bir takım yanlışlar ortaya çıkarsa bu siyasilerin sorumluluğundadır (Hughes, 201: 349-350). Dolayısıyla bürokratların, kendileri için belirlenmiş alanın dışına çıkmadıkları varsayıldığı için onların sorumluluğundan bahsetmek de mümkün gözükmemektedir (Balcı, 2005: 317).

İkinci yaklaşım, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkilerin kesin çizgilerle birbirinden ayıramayacağını ileri sürmektedir. Bu yaklaşım, bürokrasiyi siyaset oluşturma sürecinin bir unsuru olarak görmektedir. Özellikle devletlerin yerine getirmesi gereken faaliyetlerin sayısal olarak artmasıyla birlikte, bürokrasinin uzmanlığına daha fazla ihtiyaç duyulacak bu da bürokrasinin kural oluşturma işlevini beraberinde getirecektir (Durgun, 2003: 205).

Üçüncü yaklaşım ise, siyasetçilerin yetkilerini partizanca kullanmalarını önlemek, yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlamak için, üst düzey bürokratlara siyasetçiler karşısında bir takım özerk yetkiler verilmesini savunmaktadır (Eryılmaz, 2004: 96). Özellikle 1980'li yıllardan sonra önemi giderek artan "üst kurullar bürokrasisi" bu yaklaşım çerçevesinde değerlendirilebilir. Ancak bu yaklaşım, üst düzey bürokrasi tarafından verilen kararların demokratik meşruiyetinin nasıl sağlanacağı ve bu kararlar için siyasi sorumluluğun kim tarafından üstleneceği sorularına cevap verebilme noktasında eleştirilebilir.

Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiler, demokrasi ile bürokrasi tartışmalarını da ön plana çıkarmaktadır. Bürokrasinin demokrasi için bir tehdit oluşturduğu, bürokrasi ile demokrasi arasında paradoksal bir ilişki bulunduğu ve teori ve pratikte çatışma alanlarının var olduğu ileri sürülmektedir¹. Bürokrasi ve demokrasinin uzlaştırılması

¹ Bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koyan yaklaşımlar konusunda ayrıntılı bilgi için bknz: (Balcı, 2005; Demir, 2011).

noktasında da kamu örgütlerinde hesap verebilirlik anlayışının hayata geçirilmesi çözüm olarak görülmektedir (Balcı, 2005: 331).

4. TÜRKİYE’DE BÜROKRATİK YÖNETİM GELENEĞİ VE HESAP VEREBİLİRLİK AÇIĞI

Bugünkü kamu yönetimi yapısının genel çizgileri itibariyle Osmanlı dönemindeki yapının bir devamı niteliğinde olduğu söylenebilir. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e yönetsel kurumların yanında yönetim anlayışı, kültürü ve gelenekleri de intikal etmiştir (Eryılmaz, 2013: 134). Heper, Osmanlı-Türk devletinin “tarihi bürokratik imparatorluk” geleneğine sahip olduğunu ileri sürmektedir. Bu kategoride yer alan siyasal sistemlerde, bürokrasinin iki özelliği bulunmaktadır. Birinci olarak söz konusu sistemlerde bürokrasi siyasal sistem içinde bir otonomi kazanmıştır, ikinci olarak da bürokrasinin üst kademeleri, ülkenin kaderini belirleyecek olan siyasal mücadelenin odak noktasını oluşturmuşlardır (Heper, 1973: 32).

Türk kamu yönetimi sistemimizin ana çizgileri itibariyle 19. Yüzyıl Osmanlı yönetim sisteminin bir devamı niteliğindedir (Yalçındağ, 1970: 20). III. Selim’in tahta çıkışından I. Meşrutiyete kadar geçen dönem Osmanlı’da bürokratik yönetim geleneğinin ortaya çıkışı ve gelişimi açısından önemli bir dönemi kapsamaktadır. 16.yy’ın sonundan itibaren başlayan çözülme sürecini önlemeye yönelik çabalar, özellikle 19. yy’da Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Heper, 1985: 245).

Tanzimat ile birlikte Kalemîye’ye mensup, Avrupa’yı görmüş ve kısmen de yabancı dil bilen bürokratlar siyaset sahnesinde hakim bir unsur olarak ortaya çıkmaya başlamışlardır. Egemen otorite Saray’da Bab-ı Aliye intikal ederek, geleneksel ulumanın rolü de ikinci plana itilmiş, kalemlerden ya da mekteplerden yetişen yeni bir yönetici kadronun yükselmeye başladığı görülmüştür (Eryılmaz, 2004: 134). Bu dönemde hızla sivrilen sivil bürokrasi ya da bürokratik elit yeni seküler siyasi normların savunucusu olmuştur. Ancak batılı kurumlara ve normlara karşı koyulmasından dolayı yeni kurumların toplumda yerleşmesi için devamlı mücadele verilmesini gerektirmiş, bu mücadele de bürokratik eliti siyasal çatışmanın tam ortasına itmiştir (Heper, 1973: 37).

Tanzimat döneminde ortaya çıkan bu yapı, II. Abdülhamit döneminde tersi bir hal almıştır. Saray, siyasi ve idari otoriteye tekrar ele geçirerek kendisine bağlı bir bürokrat kadrosu oluşturmuştur –Eryılmaz, 2004: 135-. 1876 Kanun-i Esasi de idarenin temelini padişahın yetkilerinin oluşturduğu, bu yetkilerin ya bizzat padişahın kendisi tarafından ya da kendisinin atadığı memurlar aracılığıyla hiçbir merciye karşı sorumlu olmaksızın kullanılacağı benimsenmiştir. II. Meşrutiyetle padişahın yetkilerinin sınırsız olduğu ve denetim altına alınmayacağı anlayışı terk edilmiştir (Tortop ve diğerleri, 2007: 382).

19.yy'ın sonunda İttihat ve Terakki ile ordu siyasetin etkili bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde bürokrasinin, İttihat ve Terakkinin ortaya çıkması ve güçlenmesi ile birlikte siyasallaşarak teknik uzmanlık yerine siyasi yakınlık faktörü olarak önem çıktığı gözükmektedir (Eryılmaz, 2004: 135-136).

Osmanlı İmparatorluğu'nda gelişmiş olan “bürokratik yönetim geleneği” büyük ölçüde cumhuriyet yönetimi tarafından da benimsenmiştir (Heper, 1974: 76). Osmanlı-Türk bürokratlarının ortak özelliği, ister asker ister sivil kökenli olsun, toplum üzerinde siyasal, ekonomik ve sosyal denetimi amaçlayan ve aydınlardan oluşan bir siyasal sınıf olmalarıdır (Turan, 2003: 125). Bürokrasinin toplum üzerindeki bu egemenliği, üstün “merkez” uyan “kenar” geleneğinin devam etmesi sonucunu doğurmuştur (Heper, 1977: 72).

Bürokrasinin altın yılları ile nitelendirilen tek parti döneminde bürokrasinin, reformları geliştirerek devam ettirmek ve ekonomik kalkınmayı sağlamak üzere iki temel misyonu bulunmaktaydı. Bu konuda da asker sivil bürokrasinin hâkimiyetinde olan Cumhuriyet Halk Fırkasından yararlanıldı (Eryılmaz, 2004: 137). 1935 yılında devlet-parti özdeşliği resmen kabul edildi. İçişleri Bakanı, Cumhuriyet Halk Partisinin genel sekreteri, valiler de partinin il başkanı oldular.

Söz konusu dönemde, parti-hükümet-bürokrasi aynı kavramlar olarak algılanmıştır. Sonuç olarak tek parti döneminin “bürokrasinin iktidar olduğu bir dönem” olduğu söylenebilir (Tortop ve diğerleri, 2004: 387).

Çok partili hayata geçilip Demokratik Partinin iktidara geldiği yıllar, hükümetle devlet memurları arasında çok sert tartışmaların olduğu bir dönem olarak değerlendirilmektedir. Demokrat Partinin seçimi

kazanmasıyla bürokrasi, karşıt bir seçkinler grubunun siyasi liderliği altına girmişlerdir. Parlamentoda bürokratik geçmişten gelen milletvekillerinin sayısında azalma ortaya çıkmıştır (Turan, 2003: 136). Bu dönemde önceki konumunu terk etmek istemeyen bürokrasi ile siyasi iktidar arasında bir mücadele ortaya çıkmıştır. Bürokrasi, siyasi iktidarın piyasa temelli politikaları ve Atatürk devrimleri konusundaki esnek tutumuna tepki göstermiştir (Eryılmaz, 2004:146). Tek parti döneminde altın yıllarını yaşayan bürokrasi 1950-1960 döneminde bir gerileme sürecine girmiş, itibar ve güç kaybetmiştir. Ancak bütün bunlara rağmen bürokrasi sadece siyasal kararları uygulayan bir kurum haline getirilememiştir (Durgun, 2003: 212).

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra hazırlanan 1961 Anayasası bürokrasi-siyaset ilişkilerindeki dengeyi bürokrasi lehine değiştirmiştir. Parti merkezli gücü frenlemek amacıyla bürokrasiye siyasi iktidar karşısında belirli bir özerklik verilmiştir. 1961 Anayasası Millet Meclisini egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkararak “egemenliğin yetkili organlarca” kullanılacağını belirtmiştir. Bu organlar arasında Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu ve sivil bürokrasi de bulunmaktadır. Milli Güvenlik Kurulunun kurulmasının yanında Genel Kurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlı olmaktan çıkarılmasıyla da askeri bürokrasi etkili bir konuma çıkarılmıştır. 12 Mart 1971 muhtırası ve sonrasında Anayasa yapılan değişikliklerle, sivil toplum karşısında devlet dolayısıyla bürokrasinin güçlendirilmiş, bazı kurumların özerkliğine son verilmiş, basın özgürlüğü ve Anayasa Mahkemesinin yetkileri sınırlandırılmıştır (Eryılmaz, 2004: 147, 148, 151).

12 Eylül 1980 darbesinden sonra hazırlanan 1982 Anayasası devletin üstün ve aşkın niteliğine vurgu yaparak kamu bürokrasinin merkeze bağımlılığını arttırmış ve sivil toplum üzerindeki rolünü güçlendirmiştir. Anayasa yürütme organının cumhurbaşkanı kanadının görev yetkileri ile Milli Güvenlik Kurulunun siyasal sistem üzerindeki gücünü arttırmıştır (Eryılmaz, 2004: 152). Milli Güvenlik Kurulunun aldığı kararların bakanlar kurulunca öncelikli olarak dikkate alınması gerektiği düzenlemesi getirilerek Kurulun sistem içindeki konumu güçlendirilmiştir.

Tek Parti döneminde, kendini devletin koruyucu gücü olarak gören seçkin bürokratik sınıf yerini askeri bürokrasiye bırakmıştır. Askeri

bürokratik sınıfın güçlenmesi, 1961 darbesiyle başlayarak 1971 muhtırası ile devam etmiş ve 1980 yılında ise doruk noktasına ulaşmıştır. Askeri bürokrasi kendine yönetim alanında meydana gelen aksaklığa müdahale etmek gibi bir misyon yüklenmiştir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 41).

Türkiye’de bürokrasi-siyaset ilişkileri açısından ortaya çıkan bir diğer gelişme de, 1990lı yılların sonu ile 2000 yılların başında gelişen üst kurullar bürokrasisidir. Bu yapılanma ile bir takım alanlarda karar alma yetkisi, “kurul” şeklinde örgütlenmiş özerk birimlere verilmiştir. Üst kurullara dayalı bir yapının oluşturulması, bu alanların politize olmasını engellemeyi ve daha rasyonel kararlar alınmasını amaçlamaktadır.

Bu kurullar sahip oldukları yetkilerden dolayı yeni bir iktidar odağı olmaktadır. Çünkü bu alanlarda seçilmişlerin etkinliğinden ziyade bürokratların hâkimiyeti esastır. Bürokratların sistem içerisinde güçlendirilmesi bu yeni iktidar odaklarının siyasetin denetimi dışına çıkabilmesi anlamına da gelmektedir (Durgun, 2003: 218).

Görüldüğü gibi Osmanlı İmparatorluğunda batılılaşma hareketlerinin başlamasıyla merkezin en önemli aktörü halini alan asker-sivil bürokrasi, Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte bu konumunu farklılaştırarak devam ettirmiştir. Bürokrasi üstlendiği kurucu misyonu kullanarak kendini sistemin vesayet aktörü olarak konumlandırmış, gerektiğinde askeri darbeler/müdahaleler aracılığıyla sistemi dizayn etmiştir. Bu süreçlerde zaman zaman asker-sivil ortaklığının ürünleri olarak ortaya çıkmıştır. Ardından çeşitli çıkış garantileri yoluyla herhangi bir hesap verme yükümlülüğü altına girmemiştir. Askeri darbe/müdahale dönemleri için geçerli olan söz konusu durum, olağan dönemlerde de bürokrasinin kullandığı yetki ve kaynaklardan ötürü hesap vermeyen bir davranış biçimini benimsemesinde etkili olmuştur. Bu durum özellikle koalisyon hükümetlerinden oluşan zayıf hükümet dönemlerinde daha da belirginleşmiştir.

Türkiye özellikle bürokrasinin hesap verebilirliği noktasında uzun yıllardır ciddi sorunlar yaşayan bir ülke olarak 2000’li yılların başından itibaren kamu yönetiminde hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamaya yönelik çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmış ancak bunlardan istenilen sonuçlar elde edilememiştir.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE HESAP VEREBİLİRLİK²

Ülkemizde 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği referandumunda halkın %51,41'inin onayıyla kabul edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, siyasi hesap verebilirliğin sağlanması noktasında, parlamenter sistemden farklı olarak yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden belirgin çizgilerle ayrıldığı bir modeli benimsemekte ve bunu çeşitli hesap verebilirlik mekanizmalarıyla desteklemektedir.

CHS'nin hesap verebilirlik ile olan ilişkisinin ana düzleminin politik hesap verebilirlik olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla yukarıda hesap verebilirlik başlığı altında sayılan diğer mekanizmaların teknik anlamıyla CHS'nin yarattığı politik iklimin içinde değerlendirilmesi gerektiği şerhi düşülmelidir.

Hükümet sistemlerine “demokratik” karakterini veren başlıca husus egemenliği kullanan kuvvetlerin birbirlerinden ne ölçüde ayrı/bağımsız olduğu ile ilgili olduğu kabul edilmektedir. Yasama, yürütme ve yargının kendi fonksiyon alanları içinde kalarak diğer kuvvetleri dengeleyip denetlemek suretiyle gücün merkezleşmesini engellemeleri beklenir. Sistemin performansı bu kabiliyet üzerinden ölçülmektedir. Hesap verebilirliğin politik boyutunun demokratik sistemler açısından temsilciler ile halk (asıl-vekil) ilişkisinden kaynaklandığı söylenmelidir. Bir sonraki aşamada çeşitli mekanizmalar aracılığıyla kurumsallaşması söz konusu olmaktadır. Örneğin bizzat kuvvetler ayrılığının varlığı söz konusu kurumsallaşmanın bir yansıması olarak görülebilir. Anayasa, diğer hukuki düzenlemeler hatta milletvekillerinin yemin metinleri bile politik hesap verebilirliği kurumsallaştıran araçlardır (Schmitter, 2007: 5).

Bu perspektiften bakıldığında CHS'nin demokratik bir hükümet sistemi olarak sağladığı hesap verebilirlik imkânları dikkate değer gözükmektedir. Kaldı ki tarihsel olarak Türk tipi parlamentarizmin ortaya çıkardığı hesap verebilirlik açığı dikkate alındığında yeni sistemin olanaklarının daha yakından incelenmesi önem kazanmaktadır.

² Çalışmanın bundan sonraki kısmı Serdar GüleNER'in, Kriter Dergisi'nin Mayıs 2017 sayısında yayınlanan “Daha Hesap Verebilir Bir Devlet Mekanizması”, adlı çalışmanın yeniden gözden geçirilmiş ve geliştirilmiş halidir.

Tablo 1. CHS'nin Hesap Verebilirlik Mekanizmaları

Hesap Verebilirlik Mekanizması	Hesap veren- kim hesap verecek-	Hesap soran- kime hesap verecek-	Hangi konularda hesap verecek
Seçim	Cumhurbaşkanı Milletvekilleri	Vatandaşlar (seçmenler)	Tüm konular için
Ceza Yargılaması	Cumhurbaşkanı	TBMM Anayasa Mahkemesi	Hukuka uygunluk için
Bütçe Görüşmeleri	Cumhurbaşkanı Bakanlar Üst düzey kamu görevlileri	TBMM	Hukuka uygunluk ve mali konular için
Yazılı Soru	Cumhurbaşkanı yardımcıları Bakanlar	TBMM	Tüm konular için
Meclis Araştırması	Yürütme	TBMM	Tüm konular için
Genel Görüşme	Yürütme	TBMM	Tüm konular için
Meclis Soruşturması	Cumhurbaşkanı yardımcıları Bakanlar	TBMM Anayasa Mahkemesi	Hukuka uygunluk için
Cumhurbaşkanı Kararnamesi	Cumhurbaşkanı	TBMM Anayasa Mahkemesine	Hukuka uygunluk için
Cumhurbaşkanının Yaptığı Atamalar	Cumhurbaşkanı yardımcısı Bakan Üst düzey kamu görevlileri	Cumhurbaşkanı	Tüm konular için

Tablo 1, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki hesap verebilirlik mekanizmalarını hesap veren, hesap soran ve hangi konular için hesap

verildiği açısından özetlemektedir. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi bu noktada özellikle devletin icra organlarının halka doğrudan demokratik olarak hesap vermelerini sağlayan en önemli düzenleme olduğu kabul edilebilir. Dolayısıyla yürütmenin siyasi anlamda hesap verebilirliğinin parlamenter sistemden farklı olarak vatandaşlara karşı doğrudan hesap vermesini sağlayacak bir karakter kazanmıştır. İki başlı bir yürütmeye sahip olan parlamenter sistemlerde yürütmenin sorumlu olan kanadını oluşturan hükümetin parlamento içinden çıkmasından dolayı siyasi sorumluluk parlamentoya karşı olmaktadır.³

Yeni sistemde Cumhurbaşkanının hesap verebilirliğinin bir başka boyutunu ceza yargılaması⁴ meydana getirmektedir. Parlamenter sistemde yalnızca vatana ihanetten soruşturmaya tabi tutulabilen Cumhurbaşkanı, görevinden kaynaklanan/kaynaklanmayan her türlü eylem ve işleminden dolayı TBMM tarafından soruşturmaya tabi tutulabilecek ve yeterli çoğunluğun sağlanması halinde Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanabilecektir. Söz konusu düzenlemeye göre, Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Eğer soruşturma açılmasına karar verirse Mecliste oluşturulacak olan komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla rapor kabul edilirse Cumhurbaşkanı Yüce Divana sevk edilir. Eğer Cumhurbaşkanı Yüce Divanda, seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilirse görevi sona erer. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için de görevi bittikten sonra da bu hükümler uygulanır. 1982 Anayasası'nın ortaya çıkarmış olduğu parlamenter sisteme ilişkin en temel eleştiri cumhurbaşkanının oldukça geniş yetkilerle donatılmış olmasına karşın, kullanmış olduğu bu yetkiler için hesap vermemesiydi. Bu mekanizma, seçimler ile

³ Bkz. Anayasa md. 8; md. 77; md. 101; md. 116.

⁴ Bkz. Anayasa md. 105.

halka hesap vererek siyasi sorumluluğu sağlanan cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun da sağlanması bakımından oldukça önemlidir.

Bütçe⁵ de Cumhurbaşkanını TBMM'ye karşı mali açıdan hesap vermesini sağlayacak bir diğer mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan bütçenin yürürlüğe girebilmesi için TBMM onayına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu onaydan önce her kurumun bütçesi ayrı ayrı olarak bütçe komisyonunda incelenmektedir. Bütçenin TBMM'de onaylanma sürecinde Cumhurbaşkanı yanında bakanlar ve üst düzey bürokratlar da TBMM 'ye hesap vermektedir. Bütçe Komisyonunun da kurumların bütçelerinin bütçe görüşmeleri sırasında hesap vermektedirler. Bütçe komisyonundaki görüşmelere bakanlar ve üst düzey bürokratlar da katılarak kendi kurumlarının bütçeleri ile ilgili açıklama yapmaktadırlar.

Meclisin bilgi edinme ve denetim⁶ yöntemlerinden olan yazılı soru, meclis araştırması ve genel görüşme hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalardandır. Yazılı soruda milletvekilleri 15 gün içinde cevaplanmak üzere Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarıdır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme, genel görüşme ise toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir. Bu mekanizmalarda Meclis bilgi edinme yöntemlerini kullanarak ilgili tarafı açıklama yapmaya zorlamaktadır.

Yeni sistemde bakanların yanında cumhurbaşkanı yardımcılarının da meclis soruşturmasıyla Meclise karşı cezai sorumluluğu sağlanmaktadır.⁷ Buna göre cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili işledikleri suçlar iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği bir önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis üye tam sayısının beşte üçü önergeyi kabul ederse soruşturma açılmasına karar verilir. Mecliste oluşturulacak olan Komisyon tarafından soruşturma yapılarak bir rapor hazırlanır ve bu rapor Meclis Başkanlığına sunularak Genel Kurulda görüşülür. Bu rapor, meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilirse Yüce

⁵ Bkz. Anayasa md. 161.

⁶ Bkz. Anayasa md. 98.

⁷ Bkz. Anayasa md. 106.

Divana gönderilir. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer.

Yeni hükümet sisteminde karşımıza çıkacak bir diğer hesap verebilirlik ilişkisi ise cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu görevlileri arasında ortaya çıkmaktadır.⁸ Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu görevlileri doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanacağından dolayı bunlar doğrudan Cumhurbaşkanı'na hesap vereceklerdir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı da yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği faaliyetler için Meclise karşı sorumluluğunu ortaya çıkaracaktır.

Cumhurbaşkanının TBMM'ye ve Anayasa Mahkemesine karşı hesap verebilirliğinin bir başka boyutunu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri⁹ oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı, TBMM adına, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasa'da yer alan kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Ayrıca Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Eğer Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunursa kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelmektedir. Bu çerçevede yasa ile bir kararname arasında ortaya çıkabilecek bir uyuşmazlığın çözüm yeri Anayasa'ya göre Anayasa Mahkemesi olacaktır. Bu bakımda Cumhurbaşkanı, kararnameler için hem Meclise hem de Anayasa mahkemesine hesap vermekle yükümlüdür.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Modern demokrasilerin işleyişini sağlayan temel değerlerden olan hesap verebilirlik, demokratik bir hükümet sisteminin performansını belirleyen başlıca ölçütlerden biri olarak değerlendirilmektedir. İdeal olarak Demokrasinin özünü meydana getiren asıl/vekil ilişkisinin hesap verebilir bir nitelik taşıması gerekirken, bir çok örnek üzerinden

⁸ Bkz. Anayasa md. 104.

⁹ Bkz. Anayasa md. 104.

tecrübe edilebileceği üzere bunu tam olarak sağlayabilen uygulamanın çok az olduğu görülmektedir.

Bu çerçeveden bakıldığında Türkiye tarihsel olarak yöneten yönetilen ilişkisinin hesap verebilirlik boyutuyla oldukça problemlili olan bir parlamenter sistem üzerinden uzunca yıllar yönetilmiştir. Türkiye tipi parlamenter sistem biçiminde adlandırılabilir bu model ortaya çıkardığı politik iklimden kaynaklanan bir hesap verebilirlik açığı yaratmıştır. Bu durum hem siyasi kurum ve aktörler hem de bürokrasi açısından geçerlidir. Bunun başlıca nedeni anayasal olarak sorumsuz ama yetkili Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında dağıttığı yetki ve sorumluluk alanlarının muğlak niteliği ve bu durumu fırsata çevirerek güç devşirmeye çalışan bürokratik davranışın varlığıdır.

CHS, söz konusu açığı getirdiği çeşitli hesap verebilirlik mekanizmaları ile kapatma potansiyelini taşımaktadır. Bu mekanizmaların merkezinde Cumhurbaşkanı yer almaktadır. Sistemin hesap verebilirlik tasarımında Cumhurbaşkanının iki boyutlu bir işlevi söz konusudur. Bunlardan ilki bizzat kendisinin siyasi olarak vatandaşlara, cezai olarak ise Anayasa Mahkemesine olan sorumluluğudur. İkincisi ise en az bunlar kadar önemli olan tümünden bir sistemin hesap verebilir kılınmasını sağlama imkânını ortaya çıkaran taşıyıcı rolüdür. Cumhurbaşkanı, yardımcıları ve bakanları aracılığıyla bürokratik mekanizmanın çok önemli bir kısmının kendisi aracılığıyla demokratik açıdan (vatandaşlara ve TBMM'ye) hesap vermesini sağlayabilecektir.

CHS'nin yukarıda bahsi geçen mekanizmaları harekete geçirebilmesi büyük ölçüde politik hesap verebilirliğin etki gücü ile belirlenecektir. Zira bugüne kadar Türkiye'de çok çeşitli biçimlerde tecrübe edildiği üzere bürokrasinin sahip olduğu teknik bilginin politik aktör ve kurumlar üzerinde vesayet alanları yaratmasının önüne geçilebilmesi, vekilin yani temsilcinin asıla yani halka karşı üstleneceği güçlü bir hesap verebilirlik sorumluluğu oluşturacağı baskı ile mümkündür. CHS, bu imkânı fazlasıyla tanımaktadır.

KAYNAKÇA

- BALCI, Asım (2005), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Hesap Verebilirlik Yaklaşımı”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, s. 313-338.
- BİRİCİKOĞLU, Hale (2011), **Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik –Marmara Bölgesi Örneği-**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- BOVENS Mark (2007), “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, **European Law Journal**, Vol. 13, No 4, s. 447-468.
- BOVENS, Mark (2010), “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, **West European Politics**, Vol. 33, No 5, p. 946-967.
- BOVENS Mark ve Diğerleri (2014), “Public Accountability”, **The Oxford Handbook of Public Accountability**, Ed: Mark BOVENS, Robert E. GOODIN ve Thomas SCHILLEMANS, Oxford University Press, pp. 1-20.
- DEMİR, Fatih (2011), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt 8, Sayı 2, s. 63-84.
- DURGUN, Şenol (2003), “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayıman, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 203-223.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal ve Hale BİRİCİKOĞLU (2011), “**Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik**”, İş Ahlakı Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, s. 19-45.
- ERYILMAZ, Bilal (2013), **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, 6. Baskı, Kocaeli.
- FEARON, James D. (1999), “Electoral Accountability and The Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance”, **Democracy, Accountability and Representation**, Ed. Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin, Cambridge University Press, USA, p. 55-97.

- GÜLENER, Serdar ve Nebi Miş (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Ed. Burhanettin Duran ve Nebi Miş, SETA Yayınları, Ankara, s. 51-82.
- HEPER, Metin (1973), “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, s. 29-40.
- HEPER, Metin (1974), “Değişen Türkiye’de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticiliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, s.76-100.
- HEPER, Metin (1985), “19. Yy Osmanlı Bürokrasisi”, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, 1. Cilt, İletişim Yayınları, s.245-258.
- HEPER, Metin -1977-, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- HUGHES, Owen E. (2014), **Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi**, Çev: Buğra Kalkan, Bahadır Akın ve Şeyma Akın, BigBang Yayınları, Ankara.
- İZCİ, Ferit ve Selim BOZDOĞAN -2016-, “Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl 4, Sayı 34, s.33-46.
- MULGAN, Richard-2000-, “Accountability: An-Ever-Expanding Concept”, **Public Administration**, Vol 78, No 3, s. 555-573.
- MULGAN, Richard (2003), **Holding Power to Account Accountability in Modern Democracies**, Palgrave Macmillan, New York.
- SCHMITTER, Philippe C. (2007), “Political Accountability in ‘Real-Existing’ Democracies: Meaning and Mechanisms”, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/PCSPoliticalAccountability-Jan07.pdf> (Erişim Tarihi: 01.07.2017).
- SINCLAIR, Amanda (1995), “The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses”, **Accounting Organizations and Society**, Vol. 20, No. 2-3, s. 219-237.
- TORTOP, Nuri ve Diğerleri -2007-, **Yönetim Bilimi**, Nobel Yayınları, 7. Baskı, Ankara.

- TURAN, İter-2003-, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**”, Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 121-144.
- WILSON, Woodrow (2016), “İdarenin İncelenmesi”, **Kamu Yönetimi Klasikleri**, Ed: Jay M. Schafritz ve Albert C. Hyde, Çev: Hüseyin Akdoğan ve Serkan Altuntop, Global Politika ve Strateji Yayınları, Ankara ,s. 1-24.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1970), “Kamu Yönetim Sisteminin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**,

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DEVLET DENETLEME KURULUNUN İDARİ DENETİMDEKİ ROLÜ

The Administrative Control Function Of The State Supervisory Council In The Presidential Government System

Yrd. Doç. Dr. Akif TÖGEL*

Geliş Tarihi: 15.06.2017 Yayına Kabul Tarihi: 05.07.2017

Öz

Anayasasında demokratik bir hukuk devleti olarak nitelenen Türkiye Cumhuriyetinin önemli kurullarından biri olan Devlet Denetleme Kurulu, işlev olarak bazı kurum ve kuruluşların idare tarafından dış denetimini gerçekleştirmek üzere varlık göstermektedir. Bu çalışmada Devlet Denetleme Kurulunun 1982 Anayasasında kurgulanan mevcut durumu ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki konumu değerlendirilmektedir. İnceleme sonucunda parlamenter sistem içerisinde sembolik yetkileri bulunan Kurumun, 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yapısına uygun bir şekilde yetkilerinin arttığı ve görev alanının genişlediği tespitini yapmak mümkündür.

Anahtar Kelimeler: Devlet Denetleme Kurulunun Çalışma Alanı, Devlet Denetleme Kurulu Kararlarının Hukuki Niteliği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denetim.

Abstract

One of the important institutions of the Republic of Turkey, which is defined as a democratic state of law in its constitution, is the State Supervisory Board. As a function of this Board, some institutions and organisations exist to carry out external supervision by the administration. In this study, the status of the State Supervisory Board in the 1982 constitution and the position in the presidential government system are evaluated. As a result of this analysis, it is possible to make a determination that the field of Board's duties and authorities expanded with the amendment of the constitution in 2017 in accordance with the structure of the Presidential government system, which has symbolic powers within the parliamentary system before.

Keywords: Scope of Duties of the State Supervisory Board, Legal Character of the Decisions of the State Supervisory Board, Audition in the Presidential Government System.

* Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi. (akif.togel@asbu.edu.tr)

GİRİŞ

Devlet yönetimindeki güncel bakış açısı değişikliğinin bir uzantısı olarak, kamu çatısı altında yer alan kurum ve kuruluşların çalışma süreçlerinin denetlenmesi önem arz etmektedir. Bu kapsamda siyasi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi, idari denetim ve Ombudsman denetimi başlıca denetim yolları arasında yer almaktadır¹. İdarenin gerek hukukilik gerekse yerindelik denetimine tabi tutulması hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Söz konusu denetim idare organları tarafından gerçekleştirilen faaliyet ve hizmetlerin hukuka uygun ve yerinde eylemler olduğunu temin eder. Bu denetim yollarının başlıcaları; “Ombudsman (kamu denetçiliği)”, “kamuoyu denetimi”, “siyasal denetim”, “idari denetim”, “uluslararası denetim” ve “yargı denetimi”dir².

Parlamentar hükümet sistemi içerisinde yürütmenin bir kanadı olarak devlet başkanının idari denetim faaliyeti içerisindeki yeri hep tartışmalı olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın kişiliğine bağlı olarak değişiklik gösteren bu durum için Türkiye’de 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı'na bağlı bir ombudsmanlık kurumunun ihdas edilmesi önerilmiştir³. Ancak 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı'nın denetim faaliyeti için önemli bir adım atılarak Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur. Kısmen idare içinden kısmen de özel statülü kurumlar tarafından gerçekleştirilen idari denetimin ikinci grubu içinde yer alan idari denetimin özel statülü kurumlarından biri Devlet Denetleme Kurulu’dur⁴. Parlamentar sistemin temel mantığına uygun olarak Kurulun inceleme ve denetim faaliyetleri sonucunda hazırladığı raporlar icrai nitelikte değildir.

Avrupa’da ve Dünya’da çeşitli ülkelere esin kaynağı olan ‘Ombudsman’ türü denetim akımının etkisiyle⁵ 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı “Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun” ile

¹ Bilal Eryılmaz (1994), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, S.402, s. 69.

² Doğan Kestane (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık” *Maliye Dergisi*, S.151, Temmuz-Aralık, s. 130.

³ Cem Eroğul (1978), “Cumhurbaşkanı'nın Denetim İşlevi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.3, S.3, No:1-2, s. 57.

⁴ Kestane, s. 130.

⁵ Erdal Kuluçlu (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, S.63, Ekim-Aralık, s. 10.

kurulan Devlet Denetleme Kurulu (DDK), ayrıca 16 Ocak 1990 tarih ve 406 sayılı “Devlet Denetleme Kurulu Kurulmasına Dair Kanun ile 3056 Sayılı Kanun ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile değişikliğe uğramıştır. Söz konusu kanunların yanında DDK ayrıca Anayasal bir kurumdur.

1982 Anayasası'nın 2017 değişikliği öncesindeki 108. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına göre: “İdarenin 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 kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.”

Bu çalışmanın birinci bölümünde 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde Devlet Denetleme Kurulunun varlık amacı, kurumsal yapısı, sahip olduğu yetkiler, çalışma usulü, kurul kararlarının hukuki niteliği konuları ile Devlet Denetleme Kurulunun bu hususlar açısından değerlendirilmesi yer almaktadır. 2017 değişikliklerinin 2019 yılının Kasım ayında yapılması öngörülen Cumhurbaşkanı ve Milletvekili genel seçimleri sonrasında Cumhurbaşkanının göreve başlaması ile yürürlüğe gireceği düşünüldüğünde bu geçiş döneminde Kurulun mevcut yapısının incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise 2004 yılından itibaren idari denetim kapsamında çalışma yürüten Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ve 2010 Anayasa değişikliği ile idari denetim sistemi içerisine girerek 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma alanına kısaca değinilecektir. Ancak bu bölüm daha çok Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun yapısı ve çalışma

alanı ile diğer idari denetim kurumları arasındaki ilişkiye odaklanacaktır. 2019 yılının Kasım ayından veya bu tarihten önce gündeme gelmesi halinde, Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı tarihten sonra yeni seçilen Cumhurbaşkanının göreve başlaması ile geçerli olacak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde idari denetimin nasıl şekilleneceğine dair öngörüler de bu bölümde değerlendirilecektir.

1. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİNDE DEVLET DENETLEME KURULU'NUN YAPISI VE ÇALIŞMA ALANI

1.1. Devlet Denetleme Kurulunun Kuruluş Amacı

Devlet Denetleme Kurulunun amacı, 1982 Anayasası'nın yukarıda bahsedilen 108. maddesinde "idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması" olarak tanımlanırken; 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun'un 1. maddesinde "yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması" olarak yer almıştır.⁶ Bir başka ifadeyle, Devlet Denetleme Kurulu'nun amacının Anayasa ile kanundaki kapsamı birebir aynı olmuş, kanunda daha fazla detaylandırılmaya gidilmemiştir.

1.2. Devlet Denetleme Kurulunun Kurumsal Yapısı

Devlet Denetleme Kurulu 1982 Anayasası'nın ikinci bölümü olan yürütme bölümünde düzenlenmekle beraber; bu bölümde Cumhurbaşkanlığı'nın altında yer almıştır. Bu doğrultuda, ilgili maddenin ilk fıkrasında Cumhurbaşkanına bağlı olduğu ve üçüncü fıkrasında Başkanı ile üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanacağı açıkça belirtilmiştir. DDK'nın yapısına ilişkin hususlar ise 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir.

İlgili Kanun'un "Kurulun Oluşması" başlıklı maddesinde DDK'nın dokuz üyeden oluşacağı ve bu üyelerin yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl kamu hizmetinde çalışmış tecrübeli kişilerden olacağı belirtilmiştir.⁷ Söz konusu 3. Madde devamla Kurul'un

⁶ Kuluçlu, s. 11.

⁷ Selçuk Soybay (2011), "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, S.6, s. 215.

üçte birinin iki yılda bir yenileneceğini de içermektedir. Başkanlık veya üyelikte bir boşalma olması halinde ise yeni seçilecekler eskilerinin sürelerini tamamlayacaklardır. Dokuz üyenin her iki yılda bir üç üyesi değişerek altı yılda yenilenebilir.

Öte yandan 3. madde Kurul'un idari hizmetlerinin sekreterlikçe yürütüleceğini ve Kurul Sekreterliğine yapılacak idari personel atamasının Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğince yapılacağını da içermektedir.

1.3. Devlet Denetleme Kurulunun Denetim ve Çalışma Alanı

Devlet Denetleme Kurulu idarenin geliştirilmesi doğrultusunda; inceleme, araştırma, denetleme, yapar. Bu denetim, hem hukukilik hem de yerindelik boyutuyla değerlendirilmelidir. Çünkü DDK'nın temel çerçevesini çizen Anayasanın 108. maddesi, idarenin sadece hukuka uygunluğunu değil aynı zamanda idarenin verimli şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini kapsamaktadır.⁸ Bahsi geçen yetkilerin hangi kurum ve kuruluşlar üzerinde uygulanacağını da kapsamını belirtmiştir. Ayrıca aynı hususlar 2443 sayılı Kanun'un 2. maddesinde de tekrar edilmiştir. Buna göre;

- Tüm kamu kuruluş ve kurumları,
- Tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşu,
- Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarını,
- Her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerini,
- Kamuya yararlı dernekleri ve vakıfları inceleyebilir, araştırabilir ve denetleyebilir.⁹

Her ne kadar kapsam dâhili kurum ve kuruluşlar net bir şekilde belirlenmiş ve silahlı kuvvetler ile yargı organları Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışında bırakılmış olsa da zamanla değişen yönetim anlayışları sonucunda ortaya çıkan idari yapıdaki değişiklikler bazı tartışmalı durumlar ortaya çıkarabilmektedir. Başka bir ifadeyle,

⁸ Kemal Gözler (2016), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, s. 334.

⁹ Gözler, s. 334.

günümüzde özellikle Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar) için kullanılan “özerklik” kavramı 1982 Anayasası'nın yasalaşma sürecinde olmadığından 2001 yılında DDK'nın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nu denetlemesi tartışma konusu olmuştur¹⁰. Maddenin kapsamı gereği ilgili kurumlar DDK'nın görev alanında yer alsa da, “şayet özerklik kavramı bugünkü anlamda 1982 Anayasası'nın yapımı sürecinde de mevcut olsaydı; Anayasa, silahlı kuvvetler ve yargı organları gibi BİO'ları da kapsam dışında bırakırdı” görüşü de kendine yer bulmuştur¹¹.

1.4. Devlet Denetleme Kurulunun Çalışma Usulü

Devlet Denetleme Kurulunun 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde harekete geçmesi, çalışması, karar alması ve karar sonucundaki eylemi Anayasa ve Devlet Denetleme Kurulu kuruluş kanununa göre şekillenmiştir. Devlet Denetleme Kurulu, Anayasanın 108. maddesi ile 2443 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca ancak Cumhurbaşkanının isteği üzerine inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir. Bir başka ifadeyle, DDK'nın kendiliğinden harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır.

Bahsi geçen Kanunun 5. maddesine göre ise inceleme, araştırma ve denetimi faaliyeti bir ya da birden çok üyenin sorumluluğu altında yürütür, gerektiğinde konunun niteliğine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan yararlanır ve komisyonlar kurulabilir. Ayrıca, Devlet Denetleme Kurulu, Kurul başkanının çağrısı üzerine veya Kurulun kararlaştırdığı günlerde üye sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşitliği halinde Başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır ve çekimser oy kullanılmaz¹². İlgili kuruluş ve kişilerin; DDK'ya inceleme, araştırma ve denetleme sürecinde her türlü belgeyi sağlayacağı ise aynı kanunun 7. maddesinde belirtilmiştir.

2443 sayılı Kanunun 6. maddesi ise Kurulun çalışmaları sonucunda ortaya çıkacak raporlarla ilgilidir. Buna göre; Kurulda konuşulup karara bağlanan raporlar Cumhurbaşkanına arz edilir. Şayet Cumhurbaşkanı

¹⁰ Serije Sezen (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar (Geleneksel Yapılanmadan Kopuş)*, Ankara, s. 180-181.

¹¹ Sezen, s. 181.

¹² Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya (2016), *Türk İdare Hukuku*, Ankara, s. 251; Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, m:16.

lüzumlu görürse raporlar Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık, Kurul raporlarında incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konuları en geç 45 gün içinde yetkili mercilere gönderir. Yetkili merciler söz konusu raporların gereğini yerine getirmekle mükelleftirler. Cumhurbaşkanı gerek görürse raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirebilir¹³.

Devlet Denetleme Kurulu raporlarının gereği idare tarafından yerine getirilmekle birlikte bütünsel anlamda bağlayıcılıklarının bulunmadığını da belirtmek gerekir. Bu kapsamda raporda yer alan ‘yeni bir yasal düzenleme gereği’, ‘çalışma grubu oluşturulması’ gibi öneriler idare açısından bağlayıcı değildir¹⁴.

1.5. Kurul Kararlarının Hukuki Niteliği

2017 Anayasa değişikliği öncesinde her ne kadar Devlet Denetleme Kurulunun amacı “idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması” olarak belirtilmiş ve “idareye” dahil olmamasına rağmen “işçi ve işveren kuruluşları” ile “kamuya yararlı dernek ve vakıflar” kapsam dahiline alınarak Kurulun yetki alanı amacına oranla genişletilmiş olsa da, sonuçta hazırlanan rapor etkisi açısından kapsamla ters orantılı olacak şekilde güçsüzdür¹⁵.

16 Ocak 1990 tarih ve 406 sayılı “Devlet Denetleme Kurulu Kurulmasına Dair Kanun ile 3056 Sayılı Kanun ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Kurulun kararlarının bağlayıcılığını bir miktar artırsa da, Başbakanlık tarafından ilgili raporların söz konusu 45 günlük süre içerisinde ilgili kurum ve kuruluşlara intikal ettirilmesi veya yine Başbakanlık tarafından Cumhurbaşkanlığına raporların ve intikallerin hakkında bilgi verilmemesi sonucunda herhangi bir yaptırım öngörülmemesi, DDK’nın kararlarının icrai nitelikte olmadığı ve bir “ihtar” görevi gördüğünü göstermektedir¹⁶.

¹³ Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz (2015), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, s. 242.

¹⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 252.

¹⁵ Soybay, s. 222.

¹⁶ Gözler, s. 334.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARİ DENETİM VE DEVLET DENETLEME KURULU

İdari denetim, idare tarafından yerine getirilen görevlerin ne şekilde ve hangi ölçüde yerine getirildiğinin araştırılarak tespitlerin raporlanması olarak tanımlanabilir. İdarenin genel işleyişinde ortaya çıkan eksiklikler ve yanlış uygulamalar, söz konusu durumların nedenleri, idari denetim neticesinde anlaşılabilir. Böylece eksiklik ve aksaklıkları gidermek ve düzeltmek için önlem alma imkânı ortaya çıkar. Eğer idari iş ve işlemlerin yerine getirilmesindeki eksikliklerin ve aksaklıkların, görevlilerin hatalarından kaynaklandığı tespit edilirse, uygulanacak yaptırımlarla bu görevlilerin, görevlerini daha iyi yapmaları sağlanabilir¹⁷. Aynı zamanda idare ile bire bir muhatap olan vatandaşın, idarenin eksiklikleri veya yanlış uygulamaları neticesinde uğradığı hak kayıplarının ve zararların tazmin ettirilmesi için idari denetim raporlarındaki tespitlerin oldukça öneme haiz olduğunu belirtmek mümkündür.

2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Denetim

İdarenin iş ve işlemlerinin denetimi, sürekli idare ile muhatap olan vatandaşın bazı temel hak ve hürriyetlerinin korunması, olası ihlaller karşısında sorumluların tespiti ve sorumlulara çeşitli yaptırımların uygulanması açısından da önemlidir. Bu önem nedeniyle idari denetimin insan haklarını ilgilendiren kısmında hem uluslararası hem de ulusal düzeyde çeşitli kurumlar kurulmuştur. Özellikle Birleşmiş Milletler kapsamında 1946 yılında başlayan süreç bölgesel planda da destek bulmuştur. İdarenin işlemleriyle hakları ihlal edilen bireyler, gerek ulusal ve bölgesel, gerekse de uluslararası düzeyde haklarını aramak için bu kurumlara müracaat etmeye başlamıştır. 1990'lı yıllarda ise ulusal insan hakları kurumları ihdas edilmeye başlamış, bu kurumlar eliyle devlet tarafından insan haklarının geliştirilmesi ve korunması amaçlanmıştır. Ulusal insan hakları kurumları, anayasa ve yasa ile kurulmakta, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken bağımsız ve tarafsız hareket etmekte, ulusal veya uluslararası makamlarla işbirliği içerisinde insan hakları boyutunda tavsiye ve önerilerde bulunmaktadır¹⁸. Böylece bu kurumları araştırma ve inceleme faaliyetleri

¹⁷ Bayram Coşkun (2003), "Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar", *Türk İdare Dergisi*, Y.75, S.437, s.85.

¹⁸ Abdurrahman Eren (2012), *Ulusal İnsan Hakları Kurumları*, İstanbul, s.12.

aracılığı ile aynı zamanda bir nevi idari denetim de yapılmış olmaktadır.

Türkiye’de özellikle Avrupa Birliği uyum yasaları kapsamında 2000’li yıllarda başlayan süreç içerisinde insan hakları ve idarenin denetimini amaç edinen çeşitli kurumlar kurulmuştur. Bu minvalde 2004 yılından itibaren idari denetim kapsamında çalışma yürüten Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu ve 2016 yılında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kurularak faaliyet göstermeye başlamıştır.

Söz konusu kurullardan Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2004 yılında 5176 sayılı Kanunla kurulmuştur. Kurulun görevi, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla kendiliğinden veya yapılacak başvurular üzerine ihtiyaç duyulan inceleme ve araştırmaları yapmaktır. Kurulun inceleme ve araştırma yetkisinin kapsamı genel müdür, eşiti ve üst kamu görevlileridir¹⁹. Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, askeri, akademik ve adli personel kurulun görev alanı içerisinde yer almamaktadır. Kurulun aynı zamanda etik ilkelerin eğitici konferans, seminer gibi etkinlikler aracılığı ile kamu görevlilerine aktarılması yönünde faaliyetleri de bulunmaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2004 kamuda “etik denetim” yapma amacıyla kurulmuş bir kuruldur ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak bu denetimi sürdüreceğini öngörmek mümkündür.

Ulusal insan hakları kurum modelleri içerisinde uygulamada ombudsmanlık kurumu, insan hakları komisyonu, insan hakları danışma komitesi, insan hakları kurumu, ayrımcılık komisyonu gibi oluşumların²⁰ tamamının Paris Prensiplerinin uzantısı olarak ulusal düzeyde bir bütün halinde faaliyet gösterdiği düşünülecek olursa, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bireylerin hak arama yollarına başvurma konusunda işini kolaylaştırmak adına sadece kamu denetçiliği kurumu üzerinden bir yönlendirme de yapılabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu ise kamuyu denetleyen bir kurum olmakla birlikte, var oluş sebebi, bireyleri idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı korumak ve kötü yönetim uygulamalarına son

¹⁹ İpek Özkal Sayan (2014), “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.69, No.2, s. 337.

²⁰ Eren, s.34.

vermektedir. Herhangi bir şikayet üzerine veya kendiliğinden harekete geçebilen Kurum, incelediği olayla ilgili olarak araştırma, soruşturma, inceleme ve denetleme yaparak sonuçları kamuoyuna duyurma imkânına sahiptir. Kamu Denetçiliği Kurumu bağımsız ve tarafsız olarak çalışması gereken anayasal ve yasal bir kurumdur.

Kurumun başında bulunan kamu denetçisinin, idare tarafından hak kaybına uğratılan vatandaşların bir şekilde bağlı olmaksızın yaptığı talep üzerine harekete geçen, araştırma ve soruşturma yetkisi olan ve bu yetkisini geniş bir şekilde kullanabilen, idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koyan güvenilirliği konusunda herhangi bir şüphenin duyulmadığı ve toplumda saygınlığı olan bir kişi olması gerekmektedir. Bu anlamda kamu denetçisi, vatandaşlar ile kamu kurumları arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların hızlı, adaletli, sağlıklı bir zeminde çözümlenmesine aracılık eden bir “akil adam” konumundadır²¹. Esasen belirtilen bu temel özellikler Kamu Denetçiliği Kurumunun etkin çalışabilmesi için kurumun olmazsa olmazlarıdır²². Kurumun, yürüteceği inceleme ve araştırma çalışmalarıyla hem idarenin daha iyi ve etkin denetlenmesini sağlama, hem de vatandaşların haklarını aramalarına katkıda bulunarak insan haklarının korunmasına ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine katkıda bulunma²³ potansiyeline sahip olduğunu belirtmek mümkündür.

Devlet Denetleme Kurulu 1982 Anayasasında icrai yetkileri oldukça az olan Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak sembolik nitelikte çalışmalar yürütmekte iken, 2010 Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlaması ile sistemin işleyişinde bazı değişiklikler gündeme gelmiştir. Halka karşı sorumluluğu bulunan Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu da bu dönüşümden etkilenmiştir. Nitekim 2017 Anayasa değişikliğinde aşağıda inceleneceği üzere Kurulun çalışma alanı ve kapsamında genişleme söz konusu olmuştur.

²¹ Mehmet Kahraman (2011), “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.8, S.16, s.361.

²² Sayan, s.338.

²³ Kahraman, s.370.

2.2. Devlet Denetleme Kurulunun Yeni Çalışma Alanı

6771 numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yeniden kurgulanan hükümet sistemi değişikliğinin bir uzantısı olarak Devlet Denetleme Kurulunun çalışma alanında da düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre şu an mevcut olan ve Cumhurbaşkanına bağlı olan bu kurul her türlü inceleme, araştırma, denetleme yapabilirken, değişiklikle bu kurula idari soruşturma yapma yetkisi de eklenmiştir. Bu idari soruşturma yapma yetkisi tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile işçi ve işveren kuruluşları için de geçerlidir. Yine değişiklik öncesi halinde Devlet Denetleme Kurulu Türk Silahlı Kuvvetlerini denetleyemezken, değişiklik sonrasında Kurula TSK'yı hem denetleme hem de TSK bünyesinde idari soruşturma açma yetkisi verilmiştir.

Anayasa değişikliği öncesinde Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği kuralı yürürlükteyken; hükümet sistemi değişikliğinin doğal bir uzantısı olarak bu konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülmektedir. Yargı organlarının Kurul'un görev alanı dışında olması durumunda her hangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Devlet Denetleme Kurulunun yetkisine 'idari soruşturma açma' yetkisi ve görev alanına ise Türk Silahlı Kuvvetlerin de eklenmesi ile Kurul, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile Devlet Hava Meydanları İşletmesi, Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu gibi sermayesinin yarısından fazlasına kamunun katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, Memur-Sen, Türk-İş, Hak-İş gibi her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma, denetleme ve soruşturma yapabilecektir. Böylece Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Bankalar Birliği gibi meslek birlikleri de Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile idari soruşturmaya konu olabilecektir.

İdari soruşturmanın kapsamının ise, ilgili kurumun idari yönden denetlenmesi ve gerekli görüldüğü hallerde disiplin soruşturması yürütülmesi olduğunu belirtmek mümkündür. Değişiklik öncesinde Kurulun işlemleri, Cumhurbaşkanı hesap vermeyen sembolik konumda olduğu ve icrai yetkisi olmadığı için Cumhurbaşkanınının tek başına

yapabileceği işlemler arasında yer almaktaydı²⁴. Ancak Devlet Denetleme Kuruluna icrai yetkilerin verildiği, Cumhurbaşkanının da artık sembolik yetkileri bulunmadığı ve hesap verme durumu ortaya çıktığı düşünüldüğünde icrai kararlar alabilen bir kurumun işlemlerinin ve üyelerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmesi normal karşılanabilir.

2.3. Devlet Denetleme Kurulunun Yeni Çalışma Kapsamı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Kurulun çalışma alanı içerisinde yapabileceği işlemlerin kapsamı da genişlemiştir. Devlet Denetleme Kurulunun teşkilat, görev ve çalışma düzeni hakkında yönetmelik ile bu kapsam belirlenmiş olmakla birlikte uyum yasaları çerçevesinde bu yönetmeliğin de değişikliğe uğraması muhtemeldir.

Kurulun çalışma alanı içerisinde yapabileceği ilk işlem “inceleme”dir. Denetlenebilecek alanda bir inceleme gündeme geldiğinde, bundan belirli bir konunun veya sorunun saptanması ve durumun belirlenmesini anlamak gerekir²⁵. Bu nedenle sadece ilgili mesele hakkında tespitlerin yapıldığı, kapsamlı bilgi notunun hazırlanmasına yönelik inceleme faaliyetinin oldukça sembolik tasarlandığı söylenebilir.

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının talimatıyla “araştırma” faaliyetinde de bulunabilmektedir. Kurulun çalışma düzenine ilişkin yönetmelikte araştırma; denetim kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda teşkilat, personel, bütçeleme, yatırım programları, malzeme, bina, araç, gereç, mevzuat ve usullerin; yerindelik, karlılık, verimlilik, etkinlik ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının aranması ve önerilmesi olarak tanımlanmaktadır²⁶. Bu tanım, Kurulun çalışma alanında araştırma ile sınırlı olmak üzere oldukça kapsamlı bir hareket alanına sahip olduğunu göstermektedir. Nitekim Kurul raporlarının araştırma ve inceleme olarak başlıklandırılması, bizi, denetimlerin işleyişinde bu iki faaliyetin birlikte gerçekleştiği tespitine ulaştırmaktadır.

²⁴ Ergun Özbudun (2016), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, s.332.

²⁵ Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat, Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik (DDK Yönetmelik), m.3/f.

²⁶ DDK Yönetmelik, m.3/g.

1982 Anayasasında anayasal bir kurum olarak düzenlenen Devlet Denetleme Kurulunun 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki en etkili işlevinin, Kurumun varlık sebebi olarak da ifade edilebilecek “denetim” olduğunu belirtmek gerekir. Kurulun çalışma yönetmeliğinde; denetim faaliyetinden, kanunların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğinin ve hizmetlerin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve idari, hukuki veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanmasının anlaşılması gerektiği yer almaktadır²⁷.

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının anayasa ile öngörülen yetki alanındaki işlemlerinin idare içerisindeki uygulamasının denetlenmesi için önemli bir araçtır. Kurul tarafından yapılacak denetimler aracılığı ile Cumhurbaşkanı idari teşkilatı kontrol etme imkanına kavuşacaktır²⁸.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Devlet Denetleme Kurulu açısından getirilen en önemli yeniliğin faaliyet alanı genişlemesinin yanında, faaliyet kapsamının da idari soruşturmayı içerecek şekilde artmasıdır. Ancak çalışmanın birinci ve ikinci bölümlerinde değinildiği üzere 2017 değişiklikleri öncesinde Devlet Denetleme Kurulu kurulması hakkındaki 01/04/1981 tarih ve 2443 sayılı Kanunun altıncı maddesinde yer alan: “...Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında; incelenmesi, tahkiki veya dava açılması istenen konular en geç kırkbeş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir...” şeklindeki hüküm uyarınca Devlet Denetleme Kurulu tarafından Başbakanlığa intikal ettirilen raporlar ile ilgili iş ve işlemler Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından yürütülmekteydi.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun görev alanı 1982 Anayasasının Başbakan için kurguladığı sistem içerisinde inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma işlemleri ile sınırlıdır. Bu kapsamda Başbakanın görev,

²⁷ DDK Yönetmelik, m.3/h.

²⁸ Soybay, s.224.

yetki ve sorumluluğunu düzenleyen Anayasanın 112'nci maddesinde yer alan;

“Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Başbakan, Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzenleyici önlemleri almakla yükümlüdür.”

düzenlemesi çerçevesinde, Başbakana bakanlıkların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzenleyici önlemleri almakla yükümlü kılınması şeklinde denetim ve gözetim yetkisi verilmiştir. Başbakan, bu denetim yetkisini doğrudan kullanabileceği gibi Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı aracılığıyla da kullanabilmektedir.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanununun 20. maddesinde Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri;

“a) 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,

b) 1. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,

2. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,

3. Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek,

c) Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak.”

şeklinde belirlenmiştir. Mevcut haliyle kamu yönetim yapımızda teftiş kurulları arasında ayrıcalıklı konumda bulunan yegane 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 etmektedir²⁹.

Diğer taraftan, özel kanunlardaki düzenlemeler ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının denetim görevleri de bulunmaktadır. Bu minvalde, Kurula, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu iktisadi teşebbüslerinde, bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde, lüzumu halinde ise imtiyazlı şirketler ve özel kuruluşlarda, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Başbakanlık Merkez Teşkilatı, bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek yetki ve görevleri verilmiştir³⁰.

Bu görevlere ek olarak, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanun, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu gibi özel kanunlarla verilen görev ve sorumluluklar neticesinde Kurul denetim, inceleme, ön inceleme ve soruşturma yapmaktadır.

2017 Anayasa değişikliği öncesine kadar Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu arasındaki irtibat Teftiş Kurulunun icracı bir rol üstlenmesi ile sağlanmıştır. Nitekim Başbakanlık Teftiş Kurulunun yayınlanmış bulunan 2008, 2009 ve 2010 yıllarına ait raporlarında; Devlet Denetleme Kurulu tarafından 2008 yılında 1 adet, 2009 yılında 8 adet ve 2010 yılında ise 12 adet raporun intikal ettirildiği, raporda belirtilen hususların tetkiki ve gerekli işlemlerin yerine getirilerek Cumhurbaşkanlığına iletilmek üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığını bilgi verilmesi için söz konusu raporların ilgili yerlere gönderildiği belirtilmiştir.³¹ Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Başbakanlık Teftiş Kurulunun ifa ettiği görevlerin büyük bir

²⁹ Mehmet Akif Özer (2015), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Sayıştay Dergisi*, S.98, s.22.

³⁰ Başbakanlık Teftiş Kurulunun ilgili raporları için www.teftis.gov.tr. (E.T. 28.04.2017)

³¹ Başbakanlık Teftiş Kurulu 2008-2010 yılları raporları.

bölümünün Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile yapılacağını söylemek mümkündür.

SONUÇ

İdarenin tüm işlemlerinin denetlenmesi oldukça önemlidir. Bu denetimin gerçekleştirilmesi farklı merciler tarafından ve farklı usullerle yapılabilir. İdarenin idare tarafından denetlenmesine örnek olarak verilen Devlet Denetleme Kurulu denetim alanı ve kapsamı ile sınırlı olmak üzere etkin denetimler gerçekleştirebilir.

Özellikle 2017 Anayasa değişikliği ile Kurula idari soruşturma yetkisinin tanınması, yapılacak denetimlerin daha etkili sonuçlar doğurmasına yardım edebilir.

Denetim de yönetilmesi gereken bir fonksiyondur. Denetimde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ancak çağdaş bir denetim yönetimiyle yakalanabilir. Denetimin yönetilmesi, genel olarak, denetim biriminin rasyonel bir şekilde organize olmasını ve birim içinde sağlıklı bir hesap verme yükümlülüğü zincirinin kurulmasını, denetim süreçlerinin netleştirilmesini, görev ve sorumlulukların belirlenmesini, stratejik planlar hazırlanmasını; özel olarak da faaliyet bazında denetim işinin planlanmasını; plana uygun biçimde icra edilmesini; bulgularının en etkin biçimde sunulmasını; denetim sonuçlarının izlenmesini gerektirir³².

Anayasa'nın 2. maddesinde zikredilen hukuk devletinin gereği olarak devletin teşkilat yapısında, yönetimin iş ve eylemlerini denetleyen kurum ve kuruluşlara da yer verilmektedir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin içinde yer alan muhtelif denetim birimleri de, kendilerine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde ayrıca idareyi denetlemektedirler³³.

6771 numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 16. maddesinin ç fıkrası ile Devlet Denetleme Kurulunun inceleme, araştırma ve denetim yetkilerine idari soruşturma yetkisi eklenerek, Kurulun görev alanı içerisine Silahlı Kuvvetlerin de dahil edilmesi oldukça önemlidir. Maddenin değişiklik gerekçesinde³⁴ önerilen hükümet sistemine uyum sağlamak amacıyla Anayasanın

³² Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, www.tesev.org.tr. (E.T. 01.05.2017)

³³ Kuluçlu, s.8.

³⁴ 6771 numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun teklifinin 19. maddesinin gerekçesi.

bazı maddelerinde bulunan bazı ibarelerin değiştirildiği, bazılarında yeni ibareler eklendiği ve bazılarında da bir kısım ibarelerin metinden çıkarıldığı belirtilmektedir. Ancak 1982 Anayasasının 108. maddesinde yapılan bu değişikliğin gerekçesinin “önerilen hükümet sistemine uyum sağlamak” gerekçesinden daha detaylı yapılması uygun olabilirdi. Çünkü bu değişiklik ile Devlet Denetleme Kurulunun görev alanına neden silahlı kuvvetlerin de eklendiğinin gelecekte tarihsel yorum metoduna başvuracak ilgililer için önemli bir referans olacağını belirtmek gerekir.

Benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Başbakanlık kurumunun kaldırıldığı düşünüldüğünde Başbakanlık Teftiş Kurulunun yetkilerinin Devlet Denetleme Kurulunun görev ve yetkilerine eklendiğini söylemek mümkün görünmektedir. İdarenin denetlenmesi faaliyetinde yukarıda da değindiğimiz üzere oldukça etkili bir konuma sahip olan Başbakanlık Teftiş Kurulunun yeni hükümet sisteminde çalışma alanının kalmayacağını da belirtmek gerekir. Böylece daha önce Devlet Denetleme Kurulu tarafından Başbakanlık Teftiş Kuruluna gönderilen raporların gönderileceği bir merci kalmayacağından Devlet Denetleme Kurulunun bizzat kendi yapısı aracılığı ile ilgili işlemleri yürüteceğini öngörmek mümkündür.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun mevcut kurumsal tecrübe ve hafızasının Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Devlet Denetleme Kuruluna aktarılması için DDK'nın teşkilat yapısında değişikliğe gitmek gerekir. Böylece 2017 Anayasa değişikliklerine kadar sembolik yetkilere sahip Devlet Denetleme Kurulunun daha güçlü ve etkin faaliyetler yürütmesi mümkün olabilecektir. DDK'nın yeni teşkilat yapısında icrai nitelikte olmayan araştırma ve inceleme faaliyetleri ile icrai niteliğe sahip denetim ve soruşturma faaliyetlerini ayırmak da faydalı olabilir.

Devlet Denetleme Kurulunun özellikle araştırma, inceleme ve denetim faaliyetleri boyutunda Kamu Denetçiliği Kurumu ile işbirliği halinde olması da kanaatimizce çok faydalı olacaktır. Böyle bir irtibatın varlığı Devlet Denetleme Kurulunun yürüteceği denetim faaliyetlerinin daha objektif eksende gerçekleşmesine ve hukuk devleti ilkesinin hayata geçmesine hizmet edecektir. Ayrıca Kurulun harekete geçmesi noktasında gerekli olan Cumhurbaşkanı talimatı için gerekli verilere Kamu Denetçiliği Kurumuna gelen şikayetler aracılığı ile ulaşılmış olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde halk tarafından seçilerek göreve gelen Cumhurbaşkanının halktan kopuk olmaması için idarenin işleyişine dair sürekli bilgilendirilmeye ihtiyacı bulunmaktadır. Bu bilgilendirme-denetleme-soruşturma mekanizmasının işleyişi için gerekli harekete geçirme kuvvetinin hem yukarıdan aşağıya (top-down) hem de aşağıdan yukarıya (bottom-up) uygulanabilmesi gereklidir. Cumhurbaşkanının hem kendi gerekli gördüğü konularda hem de halktan gelecek taleplere-şikayetlere yönelik inceleme, araştırma, denetleme ve gerekirse soruşturma başlatabileceği Devlet Denetleme Kurulu teşkilat sistematığının ve çalışma esaslarının en kısa sürede yeniden düzenlenmesi oldukça önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Kitap-Makale

- AKYILMAZ Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara, 2016.
- COŞKUN Bayram, “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, S.437, Mart 2003.
- EREN Abdurrahman, **Ulusal İnsan Hakları Kurumları**, İstanbul, 2012.
- EROĞUL Cem, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.3, S.3, No:1-2, Mart-Haziran 1978.
- ERYILMAZ Bilal, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, S.402, Mart 1994.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa, 2016.
- KAHRAMAN Mehmet, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.8, S.16, 2011.
- KESTANE, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık” **Maliye Dergisi**, S.151, Temmuz-Aralık 2006,
- KULUÇLU, Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, S.63, Ekim-Aralık 2006.
- ÖZBUDUN Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, 2016.
- ÖZER Mehmet Akif, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Araştırmalar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, **Sayıştay Dergisi**, S.98, Temmuz-Eylül 2015.
- SAYAN İpek Özkal, “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.69, No.2, 2004.
- SEZEN, Seriyeye, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar** (Geleneksel Yapılanmadan Kopuş), Ankara, 2003.
- SOYBAY, Selçuk, “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S.6, 2011.

TUNÇ Hasan, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, ***Türk Anayasa Hukuku***, Ankara, 2015.

Diğer

Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat, Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik.

Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, www.tesev.org.tr.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun ilgili raporları için www.teftis.gov.tr.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÖNETSEL DENETİM NASIL OLMALIDIR?

How Should Administrative Audit Be In Presidential Government System?

A. Alper ORKUN* - Ömer YÜREKLİ** - Selim GÖKÇE***

Geliş Tarihi: 21.07.2017 Yayına Kabul Tarihi: 28.07.2017

Öz

Türkiye dünya örneklerini ve kendi özgün koşullarını dikkate alarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kabul etmiştir. Anayasal düzeyde kabul edilen bu modelin uygulanması için önümüzdeki süreçte uyum yasalarının çıkartılması ve akabinde seçim yapılması söz konusudur. Türkiye'ye özgü bir Başkanlık modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu yönetimine uyarlanması sürecinde, yönetimin önemli bir unsuru olan yönetsel denetim sisteminin yeniden yapılanması gündeme gelecektir. Diğer bir deyişle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir yönetsel denetim sistemi kurgulanması gerekmektedir. Türkiye'de yönetsel denetimin tarihini Osmanlı döneminden başlatmak gerekir. Zira günümüzde halen başat yönetsel denetim birimleri olan teftiş kurullarının Tanzimat döneminden itibaren oluşturulduğu görülmektedir. Tanzimat döneminde başlayan yenileşme sürecinde Divan-ı Hümayun kaldırılarak yerine vekâletler oluşturulmuş ve vekâletler bünyesinde de teftiş kurulları kurulmuştur. Cumhuriyet döneminde Osmanlı döneminden devralınan bu miras 2004 yılına kadar geliştirilerek devam ettirilmiştir. 2004 sonrası süreçte teftiş kurulu modelinde kısmi değişiklikler yapılmış ve iç denetim birimleri kurulmuştur. Öte yandan 1940'lı yıllardan itibaren kamu yönetsel denetim sistemi, kamu yönetimini inceleyen uzman veya kurumlar tarafından tetkik edilmiştir. Bu çerçevede denetim birimlerinin yapılanmasından işleyişine, denetim elemanlarının işe alınmasından

Abstract

Considering examples in the world and its own conditions, Turkey has adopted presidential government system. It is a matter of holding an election and enacting adjustment laws in the long view in order to apply this model, adopted in constitutional degree. In the process of adapting the presidential government system, a presidency model intrinsic to Turkey, to public administration, the fact that administrative audit system, which is one of the most important element of administration, should be reconstructed will come to the fore. In other words, it is necessary to build an administrative audit system suitable to presidential government system. Administrative audit dates back to the Ottoman era since it can be seen that committees of inspection, which are primary units of administrative audit, were established during Tanzimat reform era. Divan-i Hümayun was abolished, and deputations were set up in the reform process beginning in Tanzimat era. Committees of inspection were established within the body of deputies. Being developed, this heritage from the Ottoman era continued in the republic period until 2004. After the year 2004, partial amendments were made in the model of committee of inspection, and it was followed by establishment of internal audit units. On the other hand, administrative audit system was analyzed by institutions and experts who inspected the system as from 1940's. Within that framework, wide range of problems with settlement and operations of audit units, training and recruiting audit employees, audit management and audit approach were detected,

* Mülkiye Başmüfettişi, DENETDE Genel Başkanı

** Sağlık Bakanlığı Sağlık Başdenetçisi, DENETDE Kültür ve Yayın İşleri Sekreteri

*** Devlet Malzeme Ofisi Başmüfettişi, DENETDE Yönetim Kurulu Üyesi

yetiştirilmesine, denetimin yönetimine, denetim yaklaşımına kadar geniş bir yelpazede sorunlar algılanarak çözüm yolları önerildiği görülmektedir. Zamanımızda da bu sorunların pek çoğunun mevcut olduğu gözlemlenmektedir. Bu çerçevede içerisinde makalemizde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin oluşturulmasında olduğu gibi dünya örnekleri ve Türkiye'nin özgün koşulları göz önünde bulundurularak, birikmiş sorunları çözen, daha başarılı bir kamu yönetimi oluşmasına katkı yapan ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir denetim sisteminin kurulabilmesi için önerilerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetmel Denetim, Denetim Sisteminin Sorunları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yeniden Yapılanma

and solutions were offered. At the present time, it is observed that most of those problems are still available. In this sense, by taking examples in the world and Turkey's unique conditions into consideration, our article offer suggestions for establishment of an audit system which is suitable to presidential government system, contributes to more successful public administration and solves accumulated problems.

Keywords: Administrative Audit, Problems of Audit System, Presidential Government System, Reorganization

GİRİŞ

Türkiye parlamenter sistemi bırakarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmek suretiyle Türkiye Cumhuriyeti tarihinde çok önemli, çok hayati bir değişikliğe gitmiştir. Oluşturulan yeni modelde yasama ve yürütmenin her ikisinin de doğrudan halk tarafından seçilmesi, her iki kuvvetin de meşruiyetini halktan alması ve halka karşı sorumlu olması, yasamanın yürütme üzerindeki denetim görevinin olmaması, kuvvetler ayrılığının net olarak ortaya çıkması söz konusudur. Yürütme yetkisi, aynı zamanda devletin başı olan Cumhurbaşkanına ait bir yetki durumuna gelmiştir. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine dayanarak Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini atayabilmektedir. Temel hak ve hürriyetlerle siyasi hak ve özgürlükler hariç olmak üzere genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarma yetkisini haiz bulunmaktadır. Yargı erki için yapılan düzenlemede bağımsızlık ilkesinin yanına tarafsızlık ilkesi de eklenmiştir. Model oluşturulurken dünyadaki başkanlık sistemlerinin işleyişinin ve Türkiye'nin özgün koşullarının dikkate alındığı, dolayısıyla Türkiye koşullarına uygun bir başkanlık modeli oluşturulduğu görülmektedir. Anayasa değişikliği yapmak suretiyle oluşturulan bu modelin uygulanması için uyum yasalarının çıkartılması ve akabinde seçime gidilmesi gerekmektedir. Uyum yasalarının çıkartılması ve seçimlerin yapılması

süreci sonucunda Türkiye’de hükümet sisteminin, dolayısıyla kamu yönetiminin köklü bir şekilde değişmesi gerçekleşecektir. Kamu yönetiminin yeni sisteme uyarlanması, yönetim mekanizmasının unsurlarından olan yönetsel denetim sistemini de etkileyecektir.

Türkiye’de yönetsel denetimin tarihini Osmanlı döneminden başlatmak gerekir. Zira günümüzde halen başat yönetsel denetim birimleri olan teftiş kurullarının Tanzimat döneminde oluşturulduğu görülmektedir. Tanzimat döneminde başlayan yenileşme sürecinde Divan-ı Hümayun kaldırılarak yerine vekâletler oluşturulmuştur. Vekâletlerin oluşturulmasıyla birlikte öncelikle Müfettiş görevlendirmelerinin başladığını, sonrasında teftiş kurullarının oluşturulduğunu görmekteyiz. Bu model Cumhuriyet döneminde de geliştirilerek devam ettirilmiştir. Sistemde ilk önemli değişiklik 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2004 yılında yapılmıştır. Bu Kanunla sisteme iç denetim birimleri dahil edilmiştir. Böylece teftiş kurullarının sahip olduğu görevlerin bir kısmı iç denetim birimlerine verilmiştir. Daha sonra 2011 yılında çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle (KHK) birçok Bakanlığının yeniden yapılandırılmasına kadar olan zaman diliminde Teftiş Kurulu modelinin standart bir model olduğunu, zikredilen KHK’lar sonrasında bazı bakanlıkların teftiş kurullarının yeniden yapılandırıldığını ve standart modelin farklılaştığını görmekteyiz. Yeniden yapılandırılan bazı bakanlıklarda Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Teftiş ve Rehberlik Başkanlığı, Denetim ve Rehberlik Başkanlığı vb. isimler kullanılmıştır. Ayrıca standart olarak denetim elemanı için Müfettiş kavramı kullanılırken, bu kavramın yanı sıra Denetçi ve Uzman unvanları da sisteme dahil edilmiştir. Bu şekilde standart olmayan bir yönetsel denetim modeli ortaya çıkmıştır.

Yönetsel denetim sisteminde yukarıda zikredilen değişiklikler Türkiye Cumhuriyeti parlamenter sistemle yönetilirken yapılmıştır. Hükümet sisteminin değişmesi sonrasında kamu yönetim sisteminde yapılacak değişikliğe koşut olarak denetim sisteminde de değişiklik yapılması gündeme gelecektir. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde yönetsel denetim sisteminin nasıl olması gerektiği tartışılacak ve tartışmalar sonucunda yeni düzenlemelere gidilecektir. Bu makalede, dünya örnekleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle yönetsel denetim sisteminin en önemli unsurları olan teftiş ve

denetim birimlerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak yeniden yapılandırılması konusu ele alınmıştır.

1. TEFTİŞ KURULLARININ TARİHİ

Türkiye’de teftiş kurullarının tarihini Tanzimat döneminden itibaren başlatmak mümkündür. Teftiş kurulu modelinin Türk Hukuk sistemine Fransa’dan esinlenerek girdiği bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Dönemi’nde yenileşme hareketleri başlamıştır. Bir kısım eski kurumlar kaldırılarak yerlerine yeni kurumlar oluşturulmuştur. Bu noktada klasik Osmanlı Kurumu olan Divan-ı Hümayun kaldırılarak (1835) yerine vekâletler (bakanlıklar) oluşturulmuştur (Bozkurt, 2010: 270).

Tanzimat döneminde vekâletlerin oluşturulması ile birlikte çeşitli vekâletler bünyesinde önce Müfettiş görevlendirmelerinin başladığını, daha sonra da Teftiş Heyetlerinin (Teftiş Heyeti Reislikleri) oluşturulduğunu söyleyebiliriz. Zamanımızda da varlığını sürdüren birçok köklü teftiş kurulunun bu dönemlerde ortaya çıktığı görülmektedir (Yürekli, 2014:57)

Bilindiği üzere Türk idare sistemi büyük ölçüde Fransa’dan esinlenmiştir. Bu kapsamda genel kamu yönetiminde olduğu gibi, idarenin iç denetimi konusunda da Fransa örneğinden yararlanılmıştır. Teftiş Heyeti modeli Fransa örneği model alınarak kurgulanmıştır. Tarihte ilk Teftiş Kurulu Başkanının Fransa’da görevlendirilmiş olduğu, Fransa Kralı XIV. Louis tarafından 1668 yılında ordunun savaşa hazır olup olmadığının tespiti ve rapor edilmesi amacıyla böyle bir görevlendirme yapıldığı bilinmektedir (Karatepe, 2011: 14,19). Dolayısıyla idari denetim sistemi içerisinde teftiş kurulu modelinin Kıta Avrupası’nın en önemli ülkeleri arasında yer alan Fransa’da başlatıldığı söylenebilir (Yürekli, 2014: 57).

Fransa’da Askeri alanda uygulanan teftiş sistemi daha sonraları diğer diğer alanlara da yayılmıştır Fransa’da 1816 tarihi itibariyle her bakanlık bünyesinde teftiş kurullarının oluşturulduğu ve bu yapının tüm değişimlere karşın korunduğu bilinmektedir (Kandeğer ve Alıcı, 2012: 92).

Türkiye’de yönetsel denetim sistemi Osmanlı sisteminin devamı şeklinde geliştiğini, Cumhuriyet döneminin köklü denetim

birimlerinin 19. yüzyılın son çeyreğinde oluştuğunu söylemek mümkündür. O dönemde oluşturulan yapılar Cumhuriyet dönemine aktarılmış ve Cumhuriyet döneminde geliştirilmiştir (Yürekli, 2015: 257). Cumhuriyet döneminde teftiş kurullarını 1923-2004 dönemi ve 2004 sonrası dönem olarak incelemek mümkündür.

Genel olarak ifade etmek gerekirse 1923-2004 dönemi içerisinde Osmanlı İmparatorluğundan devralınan teftiş kurulu modelinin geliştirilerek yaygınlaştırıldığı, Teftiş Heyeti Reisliği kavramının terk edilerek yerine, Teftiş Kurulu Başkanlığı kavramının kullanıldığı, Teftiş Heyetinin isminin Teftiş Kurulu olarak değiştirildiği, başlangıçta az sayıda kurum bünyesinde Teftiş Kurulu var iken, bunun zaman içerisinde yaygınlaştığı, Genel Müfettişlik ihdas edilerek bir süre uygulandığı, Genel Müfettişlik uygulamalarının asayiş sağlamak amacıyla mülki idare temelinde oluşturulduğu, idari ve siyasi yapılanmalar olmaları nedeniyle Genel Müfettişliklerin klasik Müfettişlik uygulamalarından farklı olduğu görülmektedir (Yürekli, 2014: 57-58). Ayrıca dönem içerisinde kontrolörlük birimleri ve murakıplık birimleri kurulmuştur.

1923-2004 döneminin en temel karakteristiğinin, teftiş kurulu modelinin gelişen bir trend izlediği ve **yönetisel** denetim sistemi içerisinde teftiş kurulu modelinin temel olduğu söylenebilir (Yürekli, 2015: 264).

Teftiş kurulu modelinin temel olduğu dönem 2004 yılında bitmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen 15/07/2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile durum değişmiştir. Zira bu Kanundan sonraki süreçte teftiş kurullarının varlıkları tartışmalı hale gelmiştir. Zikredilen Kanunun TBMM’de kabulünden itibaren 2011 yılına kadar olan süreçte yeniden yapılandırılan kamu kurumlarında teftiş kurullarının isimlerinin değiştirildiği, bu dönemde daha çok “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” isminin tercih edildiği, örneğin dağınık durumdaki sosyal güvenlik kuruluşlarının birleştirilmesi neticesinde meydana getirilen yapılanmada teftiş birimi için bu ismin tercih edildiği, keza reorganize edilen Vakıflar Genel Müdürlüğünde de aynı durumu görmenin mümkün olduğu, 2011 yılında birçok Bakanlık yeniden yapılandırıldığı, bu yapılandırılma sonrasında teftiş kurullarının yapısının değiştirildiği, denetim birimlerinin isimlerinde, denetim

elemanlarının unvanlarında ve yetkilerinde farklılıkların ortaya çıktığı görülmektedir (Yürekli, 2015: 259). 2004 sonrası önemli bir gelişme de, 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulması düzenlenen iç denetim birimlerinin fiilen kurulmasıdır. 5018 sayılı Kanunla KİT'ler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimi kurulmasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

Mevcut durum itibariyle Türkiye'de idari teftiş ve denetim birimlerini şu şekilde sıralayabiliriz: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu; Başbakanlık, Bakanlıklar, bağımsız Genel Müdürlükler ve kurumlar bünyesinde bulunan teftiş kurulları, kontrolörler başkanlıkları, iç denetim birimleri ve diğer denetim birimleri. Diğer denetim birimleri olarak rehberlik ve teftiş başkanlıkları, rehberlik ve denetim başkanlıkları, denetim hizmetleri başkanlığı ve denetim hizmetleri daire başkanlıklarını sayabiliriz (Yürekli, 2015: 265-266).

2004 sonrasında, özellikle 2011 yılında yapılan düzenlemeler sonrasında teftiş ve denetim birimlerinde hem denetim birimlerinin isimleri ve hem de denetim elemanlarının unvanları açısından önemli farklılıklar meydana gelmiştir. Önceleri teftiş kurulu başkanlığı olan birçok bakanlık ve kamu kurumunda, yeniden yapılanma sonrasında rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı, denetim hizmetleri başkanlığı ve denetim hizmetleri daire başkanlığı gibi farklı birim isimleri ortaya çıkmıştır (Halıcı, 20012: 4-13).

Diğer yandan, denetim elemanı unvanı müfettiş olan bazı bakanlık ve kamu kurumlarında denetçi ve uzman unvanlarının kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Genel olarak kamu yönetimine bakıldığında müfettiş unvanının genel kabul görmeye birlikte, 2011 sonrasında denetçi ve uzman unvanlarının (denetimle yetkili) da sisteme girdiği anlaşılmaktadır (Yürekli, 2014: 67-68).

2. İDARİ DENETİM SİSTEMİNİN MEVCUT SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Teftiş ve denetim birimlerinin genel kamu yönetiminin bir parçası olduğunu söylememiz gerekir. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu durum, yaşadığı sorunlar, yeniden yapılanması, dönüşmesi ve küresel bazdaki gelişmeler doğal olarak yönetsel teftiş ve denetim sistemini de

etkilemektedir. Zaten yönetsel teftiş ve denetim sistemi kamu yönetimi sisteminin içerisinde değerlendirilmektedir (Yürekli, 2014:190).

Ülkemizde yönetsel denetim sisteminin sorunları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerileri tarihsel boyutu da dikkate alınarak aşağıda özetlenmiştir.

1949-1959 yılları arasında Türkiye'ye gelerek personel ve idari konuları inceleyerek tespit ettiği sorunların düzeltme çareleri hakkında tavsiyelerde bulunan yabancı uzmanlardan biri olan Ord. Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından yazılan 1949 tarihli Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Raporun "Teftiş meselelerine mütedair düşünceler" bölümünde; bazı teftiş kurullarının mükemmel bir tarzda çalıştığı halde, diğer bazılarının vazifelerini gerekli surette ifa etmedikleri, teftiş işleriyle fiilen meşgul olan müfettişlerin sayısının kısmen yetersiz olduğu, mevcut müfettişlerden bazı hallerde mümkün ve lüzumlu şekilde istifade edilemediği, teftişe mütedair mevzuatın yeknesak olmayıp bazı kurullarda gerek sübjektif ve gerek objektif bakımdan noksan olduğu, müfettişlerce verilen raporlara gerekli dikkat ve ehemmiyetin verilmediği, öyle ki bu raporların vardığı neticelerle tekliflerin kâğıt üzerinde kaldığı, çeşitli teftiş kurullarının faaliyetlerinin iyice koordine edilmemiş olduğundan, bir yandan tedahüller meydana geldiği, öbür yandan bazı idare ünitelerinin teftişinin ihmâl edildiği, bazı idare birimlerinin 5-10 yıllık süre içerisinde hiç teftiş edilmemiş olmalarına karşın, bir kısmının müteakip yılda ve hatta aynı yıl içerisinde birkaç defa teftişe tabi tutulabildiği belirtilmektedir (Neumark, 1949). Raporda bu aksaklıkların ayrıntılı olarak irdelenerek çözüm yolları üretildiği, teftiş sisteminin daha işlevsel hale gelmesi için öneriler geliştirildiği görülmektedir. Bu önerileri şu şekilde özetleyebiliriz: Teftiş ve denetim birimlerinin sorunlarının çözümüne yönelik olarak; müfettişlerin görevleri, yetkileri ve atanma şekilleri vs. hakkındaki mevzuatın kısmen noksan ve insicamsız olması nedeniyle bu mevzuatın yeniden düzenlenmesi, ayrıca atama işlemleri konusunda ise Maliye, Gümrük, Ticaret vs. Bakanlıklarda geçerli olan usulün bütün teftiş kurullarına yaygınlaştırılması; bazı müfettişlerin, belli yerlerde teftişin gerektirdiği zamandan daha fazla kalmalarının teftiş kurulu başkanlarının etkin denetimleri sonucunda önlenmesi; teftiş biriminden ayrılan veya sabit göreve atanan müfettişlerin kadrolarının münhal sayılarak, yerlerine yeni müfettişler alınması; her

yıl başında bütün teftiş kurullarının başkanları ve başkan yardımcılardan oluşan bir komisyon toplanması, bu komisyonun her kurulun hazırladığı çalışma programlarını birbiriyle mukayese ederek bunlarda görülen tedahüllerle eksiklikleri önleyecek tedbirleri kararlaştırması gerektiği zikredilen raporda belirtilmektedir (Neumark, 1949).

1962-1963 yıllarında gerçekleştirilen bir araştırma projesi olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunun “E. Teftiş ve Denetleme” başlıklı bölümünde teftiş ve denetim birimleri ile ilgili konuların ele alınarak, teftiş hizmetinin örgütlenmesinde tek ve ortak bir ölçü, statü veya organizasyon şeması olmadığı; kuruluşu, personelinin yetiştirilmesi, teftiş sonuçlarının yönetimle birlikte değerlendirilmesini sağlayacak mevzuat çıkarılması mümkün iken bu yönde çalışma yapılmamış olduğunun; müfettişliğe girişte bir standart olmadığı; teftişin veya müfettişin baskısının, çekingenlik ve korku yaratmakta olduğunun, bu durumun ise idarede atalet doğurduğunun ve çekingenlik yarattığının; teftiş kurullarının faaliyetleri incelendiği zaman bazı hizmet tedahülleri olduğunun görüldüğünün, idari teftişin mali teftiş ve denetim ile karıştığı, Maliye Bakanlığında, beş çeşit teftiş ve denetleme görevlisi personel çalışmakta olduğunun sorunlar olarak belirlendiği görülmektedir. (TODAİE, 1963). MEHTAP Raporunda tespit edilen bu sorunlara; Teftiş kuruluşlarının bir an önce tüzük ve yönetmelikleri hazırlanarak müfettişlik, uzmanlık, kontrolörlük gibi memuriyetlere tayinlerin memur tayininde aranılan şartlara eklenecek bazı objektif şartlara bağlanması; bu suretle müfettişliği idarenin işine yaramayan memurların tayin edilmelerine mahsus kadrolar gibi düşünme hallerine son verilmesi; iç teftişe yetkili denetim elemanlarının idarenin en yüksek otoritelerine bağlanması, dış teftişe yetkili teknik elemanların ise idarenin teknik dairelerine bağlı olarak vazife görmeleri; teftiş kurullarını düzenleyen tüzük, yönetmelik ve talimatlarında gerekli değişiklikler yapılarak ve müfettişlerin yetiştirilmelerinde tedbirler alınarak teftişin yapıcı yönleri üzerinde durulmasının sağlanması, teftiş birimlerini birer “sahipsiz işler organı” olarak görmekten ve asli görevleriyle ilgisi bulunmayan işleri bu kurullara vermekten vaz geçilmesi, Maliye Bakanlığı bünyesindeki teftiş hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi şeklinde çözüm önerileri geliştirildiği anlaşılmaktadır (TODAİE, 1963).

Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) talebi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1988-1991 tarihleri arasında yapılan çalışmalar sonucunda düzenlenen ve 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporunda, kamu yönetimine ilişkin tespitlerin yanı sıra teftiş kurulları ile ilgili tespit ve önerilere de yer verilmiştir (Yürekli, 2014: 196). KAYA Raporunda Türk yönetsel denetim sistemi alanındaki sorunların; özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulamasının çok sınırlı ve etkisiz bir durumda bulunduğu, etkililik denetiminin üzerinde gerektiği gibi durulmadığı, bazı bakanlıklarda denetim birimi oluşturulmadığı, bazı kurumlarda sadece mali denetim yapıldığı, yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimin etkili ve amaca uygun bir şekilde yapılamadığı; Başbakanlık Teftiş Kurulunun inceleme, soruşturma ve denetimde bulunma gibi çok geniş bir alanda görev ve yetkilerinin bulunduğu, ancak bu kurulun gerek yapılanması ve gerekse işleyişi noktasında görevlerini yapma gücünden yoksun olduğu; müfettişlerin denetim, soruşturma ve rehberlik görevlerinin bulunmasına karşın rehberlik etme görevinin denetim sistemi içerisinde işlerlik kazanamadığı; idari denetim alanında görev alan denetim elemanlarının göreve alınmasında ortak bir standart bulunmadığı, bazı kurumlarda sınavla ya da sınavsız; kariyere dayalı ya da kariyer dışından yahut bunların bileşimi sayılabilecek yollarla denetim sistemi içine alındığı; mevcut denetim sisteminin yönetimi geliştirmeye katkı açısından yetersiz olduğu şeklinde belirlendiği görülmektedir (TODAİE, 1991; Yürekli, 2014: 196-197). Anılan raporda tespit edilen bu sorunlara çözüm yolları da gösterilmiştir. Bu noktada; denetim sonuçlarının, amaç ve politikaların, plan uygulama ilkelerinin belirlenmesinde rehberlik edici nitelik taşıması; denetimlerde uygulama üzerinde etkili olan örgütsel ve çevresel değişkenlerin de göz önünde bulundurulması; mevcut denetim sisteminin gelişmelere daha duyarlı hale getirilmesi; denetim yaklaşımına, işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir rehberlik anlayışının yerleştirilmesi; denetsel görevlerin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesini sağlamak, örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptamak, denetim birimlerinin çalışma düzenlerini tanzim etmek üzere güçlü bir yasal çerçeve oluşturulması; denetim elemanlarının konularına göre uzmanlaşmalarının sağlanması; denetim sonucunda ortaya çıkan verilerin yönetimi geliştirme açısından kullanılmasının temin edilmesi; kurumlarda

iç denetim birimlerinin etkililik denetimi yapabilecek hale getirilmesi; Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenleme yapılması; denetim raporlarının işe uygun, zamanlı, kısa, açık ve anlaşılır olması, tespit edilen aksaklıkların giderilmesini sağlayacak çözümleri içerecek şekilde düzenlenmesi; ayrıca denetim raporlarının sonuçlarının izlenmesini sağlayacak bir mekanizma oluşturulması şeklinde çözüm yolları gösterildiği anlaşılmaktadır (TODAİE, 1991; Yürekli, 2014: 213-214).

TODAİE tarafından iki yıl süren ve doğrudan doğruya konunun taraflarının katılımıyla yürütülen “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırma projesi kapsamında elde edilen veriler ve ulaşılan sonuçlar kitap olarak yayımlanmıştır (Yürekli, 2014: 199). Çalışma kapsamında Türk yönetsel denetim sistemi ile ilgili olarak; teftiş birimlerinde rapor çeşitliliği ve karmaşası olduğu, Türkiye’de teftiş ve denetim faaliyetinde teftişin ve raporlamanın belli standartlarda yapılmadığı, Bakanlık ve diğer kamu kurumlarının merkez teşkilatlarının teftişinin büyük ölçüde yapılmadığı, kamu denetim sisteminde teftiş faaliyetinin sadece taşra odaklı olarak yürütüldüğü, teftiş çalışmalarının standart ölçülere göre ve periyodik olarak yapılmadığı, kamu denetim sisteminde teftiş denetiminin soruşturma ağırlıklı olarak yapılmakta olduğu; görüş sunma, araştırma, danışmanlık ve rehberlik faaliyetinin taşra teşkilatı merkezli olarak yapıldığı; mevcut idari sistem ile iç denetim arasında uyumsuzluk bulunduğu, iç denetim faaliyetinin istenilen düzeyde yerine getirilemediği, iç denetçi başına düşen denetim sayısının düşük olduğu; iç denetim faaliyetinin teftiş denetiminin aksine merkez teşkilatı eksenli olarak yapıldığı, teftiş denetiminin sadece mevzuata uygunluk bakımından yapılmasının yetersizlik olarak görüldüğü, ceza odaklı denetimlerin hataları önlemede yetersiz kaldığı, gerek teftiş ve gerekse iç denetim sürecinde çalışanların görüşlerinin gerektiği kadar dikkate alınmadığı, piyasa/sektör denetiminin etkin bir biçimde yapılamadığı, rapor takibinde yetersizlik olduğu gibi problemlerin saptandığı anlaşılmaktadır (Akbulut, vd., 2011:695-715). Çalışma kapsamında tespit edilen sorunlara getirilen çözüm önerilerini de şu şekilde özetleyebiliriz: Piyasa ve sektör denetiminin klasik teftiş ve iç denetim uygulamalarından farklı olması nedeniyle piyasa veya sektör denetiminin bu konuda uzman ayrı birimler tarafından yerine getirilmesi, teftiş kurullarının bu yöndeki tüm görev

ve yetkilerinin kaldırılması; alan denetiminin piyasa veya sektör denetiminde olduğu gibi uzmanlık isteyen ve tipik olarak, teftiş ve iç denetim faaliyetleri çerçevesinde düşünülemeyecek olan denetim etkinlikleri kapsamında bulunması nedeniyle yarı-bağımsız kurullar şeklinde yapılandırılması; denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçası olduklarından, denetim sürecinde, çalışma hakkı ve barışının ihlal ve ihmal edilmemesi, denetim sürecine kamu çalışanlarının aktif katılımının sağlanması teklif edilmektedir. Çalışmada, teftiş ve iç denetimle ilgili olarak muhtemel yeniden yapılandırmanın temelini denetim zemini olması; birim veya unvanların olmaması gerektiği; teftiş faaliyetinin belli standart ve tekniklerine göre yapılmadığı, denetime tabi birimlerin özelliklerine göre yerine getirildiği, teftiş denetiminde nesnel zemin olan hukukun, denetim etkinliğini yerine getirmede yetersiz olduğu, iç denetim faaliyetinin ise, Türk kamu yönetimi ile yapısal uyumsuzluk içinde olduğu, bu denetim etkinliğinin temelini oluşturan ölçülebilir yönetim zemininin oluşturulamamasından dolayı sistemle yapısal uyumsuzluk sorunları olduğunun anlaşıldığı, dolayısıyla teftiş ve iç denetim birimlerinin, birlikte dönüştürülerek yeniden yapılandırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Çalışmanın sonucuna göre; denetim sisteminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde oluşturulacak yeni birimler, hizmet birimi olarak adlandırılmamalı; son dönemde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerde (KHK) görülen, “denetim hizmetleri başkanlığı” veya “rehberlik ve teftiş başkanlığı” şeklindeki adlandırmalara son verilmelidir (Akbulut, vd., 2012: 715-720; Yürekli, 2015: 273-274).

Yukarıda zikredilen tespitlerin pek çoğunun bugün de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Teftiş kurulları ile ilgili olarak; standartizasyonu sağlayan merkezi koordinasyon biriminin olmaması, bakanlıkların/kurumların merkez birimlerinin denetimlerinin yapılmaması, müfettişlerin yeterliliklerini koruyup korumadıklarının dönemsel (örneğin 5 yılda bir) olarak ölçülmemesi, standart soruşturma ve denetim yöntemlerinin geliştirilmemiş olması, farklı teftiş kurullarının farklı soruşturma yöntemleri kullanabilmeleri, müfettişlerin yazdıkları bazı önemli raporların işleme konulmaması, teftiş kurullarının istenilen ölçüde/iyi düzeyde yönetilememeleri, teftiş kurullarının yeterince bağımsız olmamaları; teftişin rehberlik boyutunun genelde ihmal edilmesi, soruşturmaların ön plana çıkması, denetimlerin istenilen

düzeyde etkin olamaması vb. eleştiriler ilgili kamuoyu tarafından sürekli yapılabilmektedir. (Yürekli, 2011: 34). 2011 yılından sonra bu sorunlara denetim birimlerinin isimlerinin ve denetim elemanlarının unvanlarının farklılaşması, yeni oluşturulan bazı kurumlarda denetim birimi olmaması gibi sorunların da ilave edildiği görülmektedir.

Burada, 1984 yılında kurulmuş olan ve ulusal düzeyde denetim yapan kamu denetim elemanları için bir çatı dernek durumunda olan Devlet Denetim Elemanları Derneğinin geliştirdiği çözüm yollarından bahsetmekte fayda görülmektedir.

DENETDE kurulduğu tarihten itibaren meslek mensuplarının ve denetim sisteminin sorunlarını gündeme getirerek çözüm yolları geliştirmiştir. Teftiş ve denetim birimlerinin siyasetin etkisinden uzak kalmalarını sağlamak amacıyla tek çatı altında birleştirilmesi, denetim elemanlarının özlük haklarının iyileştirilmesi için denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması yönünde DENETDE'nin öteden beri girişimleri olduğu ilgili kamuoyu tarafından bilinmektedir (Yürekli, 2014: 220). Birçok DENETDE yöneticisi tarafından denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması halinde Müfettişliğin meslek olması hasebiyle odalaşmanın gündeme geleceği ve dolayısıyla denetim odası kurulacağı çeşitli vesilelerle gündeme getirilmiştir (DENETDE, 1988: 188).

DENETDE tarafından denetim sisteminin sorunlarının çözümüne ilişkin olarak; Bakanlıkların ve Genel Müdürlük denetim elemanlarının mesleki faaliyetlerini yürütürken tarafsız ve bağımsız şekilde görevlerini yerine getirmelerini sağlamak üzere, çağdaş dünya uygulamaları dikkate alınarak Anayasal ve yasal güvence sağlanması, Türk Denetim Yasasının çıkartılması; denetim ve ölçme değerlendirme rapor ve faaliyetlerinin, belli bir sistem dahilinde (kişi hakları korunarak) kamuoyu ile şeffaf ve açık şekilde paylaşacağı bir sistemin kurulması; Denetim Hizmetleri Sınıfı oluşturularak, özlük hakları ve mesleki güvencelerinin yargı mensupları baz alınarak düzenlenmesi; denetim birimleri arasında koordinasyonu ve uyumu sağlamak ve mesleki standartları tespit etmek üzere Denetim Üst Kurulu oluşturulması; denetim elemanlarının en iyi şekilde yetiştirilmelerini ve hizmet içi eğitimlerini en iyi şekilde almalarını ve ortak denetim kültürünü oluşturmak üzere, Denetim Üst Kuruluna bağlı Teftiş Akademisi oluşturulması; denetim birimi oluşturulmayan bakanlıklarda eksikliğin

giderilmesi, denetim elemanlarının unvanları arasındaki farklılığın giderilmesi; denetim birimlerinin isimleri ve teşkilatlanma şekillerinin, kurul modeli esas alınarak, demokratik ve katılımcı anlayışla yeniden düzenlenmesi, mesleğin kariyer yapısını bozan atamaların önüne geçilmesi önerilmektedir (DENETDE, 2015:82-84). DENETDE'ye göre; denetim birimlerinin kendi başarı ve başarısızlıklarını ölçmelerinin ve değerlendirmelerinin sağlanması, bunun için gerekli düzenlemelerin yapılması, saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Kamu yönetiminde saydamlığın hayata geçirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yönetim anlayışına yerleştirilmesi, kamu çalışanlarının mali durumlarının iyileştirilmesi, yolsuzlukla mücadele için kurumsal yapıların oluşturulması, adalet duygusu ve hukukun üstünlüğü anlayışının yerleştirilmesi, medya ve sivil toplum örgütlerinin sağlıklı işleyişinin sağlanması, vatandaşların yolsuzluklara karşı duyarlılığının artırılmasının temin edilmesi derneğin vurguladığı öneriler arasında yer almaktadır (DENETDE, 2015: 83-84).

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Uzun yıllar Türkiye gündemini meşgul eden Başkanlık sistemi tartışmaları, 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Türkiye Büyük Millet Meclisinde, sonrasında referandumda kabul edilmesiyle sonuçlandı. Bu Kanun, maddeleri değişik tarihlerde yürürlüğe girecek olmakla birlikte, Türkiye'nin hükümet sisteminde köklü bir değişiklik yapmıştır.

Cumhuriyet öncesinde, Osmanlı İmparatorluğunun anayasal bir devlete dönüştürülmesi sürecinde parlamenter sistemin hedeflendiği ileri sürülebilir. Türkiye Cumhuriyeti kuruluş yıllarında Meclis Hükümeti sistemiyle yönetilmiştir. 1921 Anayasasında yapılan değişiklik sonrasında parlamenter sisteme yönelişten bahsedilebilir. 1961 ve 1982 anayasalarında öngörülen hükümet sistemi ise parlamenter sistemdir.

Burada şu soruyu sormak gerekiyor: Parlamenter sistem neden terk edilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir?

Öncelikle şunu belirtmemiz gerekir: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, dünyada mevcut hükümet sistemleri içerisinde Başkanlık

Sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Dünyada tek bir Başkanlık sistemi yoktur. Değişik ülkelerin değişik uygulamaları vardır. Ülkeler kendi tarihi, kültürel, sosyal, coğrafi vb. yapılarına göre farklı Başkanlık sistemleri kabul etmişlerdir. Örneğin başkanlık sistemi olan Afganistan, Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Azerbaycan, Endonezya, Sudan, Guatemala, Güney Kore, Kolombiya, Türkmenistan, Uganda vs. ülkeler kendi koşullarına uygun başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Nitekim Türkiye’de kendi özgün yapısına göre bir başkanlık sistemi uyarlaması yapmıştır ve sistemin adını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak kabul etmiştir.

Türkiye, parlamenter sistemle yönetildiği dönemler itibariyle istenilen başarıyı gösterememiştir. Özellikle ekonomik alanda, bilim ve teknoloji alanında bunu görmek mümkündür. Cumhuriyetin başında Türkiye ile aynı veya benzeri ekonomik seviyede olan ülkelerle kıyasladığımızda (Portekiz, İspanya, Yunanistan vs.) bunu açıkça görmek mümkündür. Hükümet sistemi değişikliğinin gerekçelerden biri olarak bu hususu görebiliriz.

Hükümet sistemi arayışlarının gündeme gelmesinin nedenlerinden bir diğeri, mevcut anayasal yapının sistem krizi doğurmasıdır. Türkiye darbe dönemlerinde hazırlanan anayasalarla vesayetçi bir yönetim sistemine sahip olmuştur. 1961 Anayasasıyla kurumsallaşan vesayetçi eğilim, 1982 Anayasası ile bürokratik oligarşiye dönüşmüştür. Anayasa ile oluşturulan bürokratik vesayet kurumları demokratik iradeyi demokratik olmayan yöntemlerle tahakküm altına alan mekanizmalar oluşturmuştur (Karatepe, vd., 2017:22).

6771 sayılı Kanunun gerekçesinde; anayasaların toplum tarafından devleti hukukla sınırlamak için hazırlanması gerekirken, Türkiye’de tam tersine vesayetçi zihniyete sahip elitler tarafından devleti sınırlamak için değil toplumu sınırlamak için hazırlandığı, 1961 ve 1982 anayasaları döneminde milli iradeye ortak, milli iradeyi kontrol eden bir vesayet sistemi oluşturulduğu, vesayet sistemi ile millet iradesine ve iktidara ortak olmak isteyen çevrelerin seçimle oluşan iktidarı bölmek ve zayıflatmak düşüncesiyle hareket ettikleri, vesayet odaklarının zaman zaman milletin seçtiği iktidara müdahalede bulunduğu, Türkiye’de hükümet sistemini millete ve onun iradesine güveni esas alan bir şekilde düzenlemek gerektiği, Cumhurbaşkanını doğrudan

halkın seçmesi esasının kabul edilmesinden sonra sembolik yetkileri olan “bürokratik” cumhurbaşkanından, milletin doğrudan seçtiği geniş yetkileri bulunan “siyasetçi” cumhurbaşkanına geçiş yaşandığı, yürürlükteki anayasaların tercih ettiği hükümet sistemlerinin beklenen kamusal faydayı istenilen düzeyde sağlayamadığı, 1961 Anayasasından itibaren oluşturulan mevcut hükümet sisteminin Türkiye’de bir türlü istikrar üretemediği, bu nedenlerle mevcut sistem yerine yasama ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin benimsenmesinin ülkemizin şartları ve ihtiyaçlarına daha uygun olduğu belirtilmiştir (TBMM, 2017:10-11). Anılan gerekçede, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinin, Türkiye’nin sistem tecrübesi ve dünya hükümet sistemi pratikleri gözetilerek geliştirilmiş rasyonel bir model olduğu da vurgulanmıştır (TBMM, 2017:11).

Yapılan anayasa değişikliği ile oluşan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi, milletin sadece yasama organını seçtiği, yürütmenin yasama organının içinde çıktığı bir hükümet sistemi yerine, yasamanın ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir hükümet sistemini getirmektedir (TBMM, 2017: 10).

6771 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişikliğine göre; parlamenter sisteme ilişkin unsurlar ortadan kaldırılmakta, yasama ve yürütmenin her ikisinin de halk tarafında seçilmesi, her iki kuvvetin de meşruiyetini halktan alması, halka karşı sorumlu olması öngörülmektedir. Yasamanın yürütme üzerindeki denetim görevi ortadan kalkmaktadır. Ancak yasamanın belli bir konuda meclis araştırması yapması ve genel görüşme açma yetkisi ile milletvekillerinin Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların cevaplaması için yazılı soru sorması muhafaza edilmektedir.

Yeni hükümet sisteminde yürütme yetkisi, devletin başı olan Cumhurbaşkanıya aittir. Bir başka ifadeyle tek kişiye aittir. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine dayanarak Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini atayabilmektedir. Cumhurbaşkanıya genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarma yetkisi verilmektedir. Temel hak ve hürriyetlerle siyasi hak ve özgürlükler kararnamenin kapsamı dışında tutulmaktadır. Aynı konuda kanunlarla kararnamede

farklı hüküm bulunması halinde kanunların uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

6771 sayılı Kanun'a göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınabilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumlu bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri düzenlenebilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görevleri yeniden düzenlenmiştir. Erklar ayrılığının gereği olarak yürütmenin yasamayı tahakküm altına almasına ve yasamanın yürütmeyi denetlemesi yetkisine son verilmektedir.

Kabul edilen modelde yasama yürütmenin tahakkümünden kurtulmakta ve sahip olduğu yetkileri tam olarak kullanabilmektedir. Kanun yapma ve bütçeyi onaylama yetkisine sahip olan TBMM, bu iki yetki sayesinde yürütmeyi kendisine muhtaç bırakmaktadır (Karatepe, vd., 2017: 93). Bu yetkiler Cumhurbaşkanı TBMM ile iyi geçinmeye sevk edecektir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile bakanların TBMM çalışmalarına katılma yetkileri olmadığı gibi, kanun teklifi de verememektedirler.

Öte yandan yargı erkinin bağımsızlığı ilkesinin yanına yargının tarafsızlığı ilkesi de eklenmiştir. Bunun yargı erkine güveni olumlu yönde etkileyeceği ifade edilebilir.

4. YÖNETSEL DENETİM ALANINDA ULUSLARARASI UYGULAMALAR

Tüm ülkelerde geçerli olan ortak bir denetim modeli bulunmamaktadır. Ülkelerin tarihlerine, yönetim sistemlerine, hukuk sistemlerine, kültürlerine göre farklılık göstermektedir. Dolayısıyla tüm ülkelerde geçerli bir denetim sisteminden bahsetmek mümkün değildir (Yürekli, 2014: 173). Aşağıda çeşitli dünya örnekleri ele alınmıştır.

Kamu yönetimini örnek aldığımız Fransa pratiğinde, Bakanlıklar bünyesinde bulunan teftiş kurullarından üçünün bakanlıklar arası çalışma yetkisi vardır. Bunlar Maliye Müfettişliği, Sosyal İşler Genel Müfettişliği ve İçişleri Bakanlığı İdari Müfettişliğidir. Tüm Bakanlıklar

bu üç kurula başvurabilirler (Maliye Müfettişler Derneği, 2017). Fransa uygulamasında iç denetim bir misyon olup bu fonksiyonu müfettiş (inspecteur principaux auditeur-IP ve inspecteur auditeur-IA) unvanlı denetçiler yerine getirmektedir. Her kamu kurumundaki muhasebe ve finans işlemlerinin denetimi Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığına bağlı inspecteur auditeur unvanlı denetim elemanları tarafından yapılmaktadır. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının muhasebe ve finans ile ilgili faaliyetleri kapsamında ifa edilmektedir (Okur, 2010: 578).

Küresel bazda etkisi olan Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) iç denetim sisteminin yolsuzlukları önlemede başarısız olması üzerine 1970'li yıllardan itibaren genel müfettişlikler kurulmuştur.

Bakanlıklarda Bakana bağlı olarak çalışan Genel Müfettişlik birimlerinin iç denetim, teftiş, inceleme ve soruşturma yetkileri bulunmaktadır. Denetleme yetkisi Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşları kapsamaktadır. Genel müfettişlik bünyesinde çalışan müfettiş, soruşturmacı, iç denetçi gibi unvanlara sahip olan personel kendi alanlarında uzmanlaşmışlardır (Değirmencioğlu, 2011:37). ABD'de 1978 yılında 15 federal kurumda oluşturulan genel müfettişlik birimleri sayısı, 2003 yılına kadar 57'de kalmış, 2004 yılından sonra sürekli artmıştır. Genel müfettişlik birimi sayısı 2009 yılında 69'a, Ekim 2010 tarihi itibarıyla de 73'e yükselmiştir. Bu birimlerde istihdam edilen denetçi sayısı istihbarat birimleri hariç 12.600'e yükselmiş bulunmaktadır (Karatepe, 2011: 21). ABD'de ayrıca genel müfettişlikler arasında eşgüdümü sağlamak üzere bir mekanizma oluşturulmuştur. Bu mekanizma Genel Müfettişler Konseyi olarak adlandırılmaktadır (Yürekli, 2015: 279). Genel müfettişlerin üye oldukları Genel Müfettişler Konseyi, 2008 tarihli Yasa değişikliği ile oluşturulmuştur. Konsey denetim birimlerinin çalışmalarında verimliliği sağlamakta, standartlarını belirlemekte ve aralarında koordinasyon görevini yürütmektedir. Genel müfettişliklerin yapacakları çalışmalarla ilgili olarak uyacakları standartlar Konsey tarafından tespit edilmektedir (Değirmencioğlu, 2011: 37). Genel Müfettişlerin Kongre ve Sayıştay ile yakın irtibatı bulunmaktadır. Her altı ayda bir Kongreye yaptıkları çalışmalarla ilgili rapor sunmaktadırlar. Genel Müfettişlerin yaptıkları denetimler Sayıştay'ın oluşturduğu normlar çerçevesinde ifa edilmektedir. Ayrıca Sayıştay

Genel Müfettişlik birimlerini denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır (Yürekli, 2014: 180).

İngiltere Kamu Hizmetleri Reform Ofisi'nin Hükümetin Kamu Hizmetleri Teftiş Politikası başlıklı dokümanında; “Kamu parasının ve kamu hizmetleri sunumunun özel hesap verme sorumluluk biçimleri ve standartları bulunmaktadır. Teftiş mekanizması kamu hizmetlerinin geliştirilmesine önemli ölçüde katkı sağlar ve kamu kaynaklarının sevk ve idaresi hususunda güvence verir” ifadeleri yer almaktadır. İngiltere Hükümeti'nin “bu politika belgesiyle, halka güvence verilmesinde ve kamu hizmetlerinin gelişimine destek sağlanmasında kullanıcı odaklı ve etkinlik hedefli bir teftişe duyduğu güveni” açıkladığı belirtilmektedir. Anılan belgede, teftişin bir dış inceleme/gözden geçirme olduğu tespit edildikten sonra, teftişin; hizmet verenlerden bağımsız olarak yapılması, hizmetlerin güvenli ve gerektiği biçimde sunulduğuna dair bakanlara ve kamuoyuna güvence vermesi, hizmetlerin iyileştirilmesine katkı sağlaması, kamuoyuna rapor sunması, harcanan paraya değmesi gereğine vurgu yapılmaktadır (Yörüker, 2004: 28). Kamu Hizmetleri Reform Ofisinin hazırladığı dokümana göre İngiltere'de; Yetişkin Öğrenimi Müfettişliği, Denetim Komisyonu Müfettişlik Birimi, Sosyal Yardımlar Yolsuzluk Müfettişliği, Sağlık Gelişimi Komisyonu, Kraliyet Savcılık Hizmetleri Müfettişliği, İtfaiye Hizmetleri Müfettişliği, Polis Müfettişliği, Cezaevi Müfettişliği, Şartlı Tahliye Müfettişliği, Yargı Hizmetleri Müfettişliği, Eğitim Standartları Ofisi, Yüksek Eğitim Kalite Güvence Ajansı ve Sosyal Hizmetler Müfettişliği bulunmaktadır (Yörüker, 2004: 26-27). Müfettişlikler dışında İngiltere'de, 1961 yılında kurulan Parlamento Komiseri adındaki Ombudsmanlık Kurumu, İngiltere Denetim Komisyonu ve Ulusal Denetim Ofisi (İngiltere Sayıştay) denetim sistemi içerisinde yer almaktadır (Yürekli, 2014:176-177).

Hollanda ve Polonya'da hem teftiş kurulları ve hem de iç denetim birimleri bulunmaktadır. Her iki denetim birimi varlığını birlikte sürdürmektedir.

Portekiz'de teftiş sistemi dışında ayrıca iç denetim sistemi bulunmamaktadır (Ergenç, vd., 2012: 80-81).

İspanya’da Kamu Yönetimi Bakanlığı içinde her bakanlığın teftiş, denetim ve inceleme programlarını hazırlayan “Kamu Yönetimi Genel Teftiş Kurumu” bulunmaktadır (Maliye Müfettişler Derneği, 2017).

Güney Kore’de anayasal bir müessese durumunda olan Denetim ve Teftiş Kurulu mevcuttur. Bu kurul dış denetim ve teftiş denetimi yapabilmektedir. Japonya’da İdari Teftiş Ofisi bulunmaktadır. Çin’de tüm yerel yönetimler dahil tüm hükümet aygıtını denetleme yetkisini haiz Denetim Bakanlığı bulunmaktadır (Yürekli, 2014:181, 182, 184).

Birleşmiş Milletler bünyesinde denetim, İç Gözetim Hizmetleri Ofisi (Office of Internal Oversight Services) tarafından yapılmaktadır. Ofis üç ana bölümden oluşmaktadır: İç Denetim Bölümü, Teftiş ve Değerlendirme Bölümü, Soruşturma Bölümü. İç Denetim Bölümü, iç denetim fonksiyonunun tanımına uygun şekilde BM teşkilatının faaliyetlerine değer katma ve bu faaliyetleri geliştirmek amacıyla bağımsız ve tarafsız güvence ve danışmanlık hizmeti vermektedir. Teftiş ve Değerlendirme Bölümü, teftiş işlevi olarak bir birim, konu ya da uygulamanın teşkilat kapsamında kural ya da standartlara, iyi uygulama örneklerine ya da önceden belirlenmiş kriterlere uygun işleyip işlemediği şeklinde bir gözetim faaliyeti yürütmektedir. Soruşturma Bölümü ise, görevi kötüye kullanma, kural ihlali ve yolsuzluk gibi konularda inceleme yapmakla görevli bulunmaktadır (Değirmencioglu, 2011: 38).

Dünya Bankasında, Başkana bağlı İç Denetim Biriminin yanı sıra İcra Direktörleri Kuruluna bağlı bir Teftiş Kurulu (Inspection Panel) bulunmaktadır. Uluslararası Para Fonunun (IMF) organizasyon yapısında İç Denetim ve Teftiş Ofisi yer almaktadır.

Genel olarak değerlendirdiğimizde demokrasiye sahip batı ülkelerine ve uluslararası örgütlere bakıldığında iki modelden bahsetmek olanaklıdır. Bunlardan bir tanesi teftiş kurullarının ve iç denetim birimlerinin ayrı olduğu model, diğeri ise birleşik olduğu modeldir. Küreselleşme sürecini yönlendiren bir ülke olan ABD’de Genel Müfettişlikler bünyesinde hem teftiş denetimi ve hem de iç denetim yapılmaktadır. Birleşmiş Milletlerin yapısı içerisinde yer alan İç Gözetim Hizmetleri Ofisi bünyesinde hem iç denetim ve hem de teftiş denetimi yapılmaktadır. Aynı şekilde Fransa ve Portekiz’de ayrıca iç denetim sistemi bulunmamakta, sadece teftiş birimleri bulunmaktadır. Dolayısıyla bu örneklerde iç denetim birimlerinin ve teftiş kurullarının yaptığı teftiş

ve denetimler tek bir yapı/örgüt içerisinde gerçekleştirilmektedir. İngiltere, Hollanda ve Polonya gibi bazı ülkelerde ise teftiş ve iç denetim birimleri ayrı ayrı birimler olarak kurgulanmıştır (Yürekli 2014:239). Ancak burada, ABD’de genel müfettişlik modeline geçiş süreci ve gerekçeleri dikkate alındığında, bu modelin daha etkin bir model olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Türkiye dünya örneklerini ve kendi özgün koşullarını dikkate alarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kabul etmiştir. Böylece parlamenter sistem terk edilerek Türkiye’nin özgün koşullarına uygun bir Başkanlık modeli kabul edilmiştir. Anayasal düzeyde kabul edilen bu modelin uygulanması için önümüzdeki süreçte uyum yasalarının çıkartılması ve seçim yapılması söz konusudur.

Hükümet sistemi değişiklinin kamu yönetimine uyarlanma sürecinde, yönetimin önemli bir unsuru olan yönetsel denetim sisteminin de değişmesi gündeme gelecektir. Bir başka ifadeyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir yönetsel denetim sistemi oluşturulması gerekmektedir. Yönetsel denetim sisteminin oluşturulmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin oluşturulmasında olduğu gibi dünya örnekleri ve Türkiye’nin özgün koşulları göz önünde bulundurulmalıdır. Nasılkı dünya örnekleri göz önünde bulundurulurken Türkiye’ye özgü güçlendirilmiş bir Başkanlık modeli kabul edildiyse, bu yaklaşım denetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında da kabul edilebilir. Bu yaklaşımdan hareketle, makale içerisinde zikrettiğimiz uygulamada ortaya çıkan sorunları da dikkate almak suretiyle önerilerimizi şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Kamu harcamaları ve denetimi konusunda uzmanlığı tartışmasız nitelikte olan yönetsel denetim birimlerinin kılı kırk yaran, soğukkanlı ve tarafsız yaklaşımı, perde gerisinde bırakılınca; kolluk kuvvetlerinin, sadece iletişimi dinleme yöntemiyle kurguladığı operasyon zihniyetinin, ülkemizde vahim sonuçlar doğurabileceği görülebilmektedir. Bu cümleden hareketle; Bakanlıkların ve Genel Müdürlük denetim elemanlarının mesleki faaliyetlerini yürütürken, tarafsız ve bağımsız şekilde görevlerini yerine getirmelerini sağlamak üzere, çağdaş dünya uygulamaları dikkate alınarak, Anayasal ve yasal güvence sağlanmalı,

Türk Yönetmelik Denetim Kanunu acilen hayata geçirilmelidir. Denetim birimlerinin ortak etik ilkelerinin, raporlama standartlarının, olaylara yaklaşımlarının, doğru ve yanlış algılamalarının, aynı düzleme oturtulacağı bir hukuksal zemin böylece oluşturulmalı, denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev yetki ve sorumlulukları, kariyer yapıları, teftiş birimlerinin objektif çalışma usul ve esasları, inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde eşit muamelede bulunulmasını sağlayacak net ve açık hükümler bu yasada yer almalıdır. Yasayla denetim birimlerinin isimlerindeki ve denetim elemanlarının unvanlarındaki karışıklığa son verilmeli, bu alanda standart düzenleme yapılmalıdır.

2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamaya geçtiğinde, mevcut halde siyasi sorumluluğu bulunan Bakanlara bağlı teftiş ve denetim birimleri, yeni sistemde artık siyasi sorumluluğu, yani halka doğrudan hesap verme yükümlülüğü bulunmayan, atanmış Bakanlara bağlı kalırsa, denetim sistemi, bürokrata bağlı bir yapıya dönüşecektir. Bu durumda, oligarşik bürokrasi, siyaseti yönetir hale gelecektir. Yani denetim sistemi bir anlamda, atama yoluyla görevlendirilen teknokratlara bağlı hale gelecektir. Oysa kamu denetim sisteminin, temsili demokrasi içerisinde millet tarafından, seçim sonrasında yetkilendirilen ve siyasi hesap verme sorumluluğu taşıyan yürütme erkine bağlı olması demokrasinin gereğidir. Klasik bürokrasi, her zaman görevini eksiksiz ve hatta fazlasıyla başarılı şekilde yerine getirdiğini iddia eder. Bürokrasiye bağlı denetim, bağlı olduğu bürokrasinin uygulamalarını alkışlayan ve yücelten bir mahiyette tezahür edecektir. Millet iradesi ile milleti yönetme yetkisini alan makam, gerçekleri sadece kamu denetim birimlerinin kendisine sunacağı, objektif ve tarafsız bilgilerle elde edebilir. Bürokratik üst yöneticiye bağlı sistemlerin mahsurları ve zafiyetleri açık olduğundan, denetim elemanlarının daha bağımsız ve tarafsız çalışabilmeleri için teftiş ve denetim birimlerinin, ilk planda kabul ettiğimiz Cumhurbaşkanlığı sistemi doğrultusunda, yönetme erki içerisinde vatandaşa karşı siyasi sorumluluğu bulunan tek yürütme organı olan Cumhurbaşkanına bağlanabileceği bir sisteme geçişi sağlanmalı, ikinci planda meslek güvencesi ve fonksiyonel bağımsızlığın sağlanabilmesi için denetim raporlarının, Millet iradesinin temsilcisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (T.B.M.M.) de sunulacağı bir sistem önerisi tartışılmalıdır.

3. Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD, yarı başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa örneği ve ülkemizdeki iç denetim sisteminin şu ana kadar olan uygulanmasındaki yetersizlikler göz önünde bulundurularak iç denetim birimleri ile teftiş ve denetim birimleri tek çatı altında birleştirilmeli; teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyonu ve uyumu sağlamak, mesleki standartları tespit etmek, denetim birimlerinin gelişimlerine yönelik tedbir ve uygulamaları planlamak üzere Denetim Üst Kurulu oluşturulmalıdır. Denetim elemanlarının en iyi şekilde yetiştirilmelerini ve hizmet içi eğitimlerini en iyi şekilde almalarını sağlamak üzere, Denetim Üst Kuruluna bağlı Teftiş Akademisi kurulmalıdır.

Modern ve başarılı bir kamu yönetiminin inşası için, yukarıda belirttiğimiz temel öneriler çerçevesinde kamu yönetsel denetim sisteminizin, Osmanlı döneminden bu yana oluşan kurumsal birikimleri muhafaza edilmek suretiyle, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyarlanarak yeniden yapılanması gerekmektedir. Bu önerilerimizin gerçekleşmesi halinde; yönetsel denetim alanındaki yapısal sorunların kahir ekseriyeti itibariyle çözülebileceği, daha başarılı bir kamu yönetiminin oluşmasına katkı yapan bir denetim sisteminin kurulacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKBULUT, Örsan, H. M. Özgen, D. Fındık, Ömer Seymenoğlu, O. Almış (2012). Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim, TODAİE, Ankara.
- BOZKURT, Yakup (2010). “Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 68, Sayı 2010/4
- DEĞİRMENCİOĞLU, Yavuz. (2011). “Etkili, Ekonomik ve Verimli Tek Bir denetim Birimi”, **DENETİŞİM Dergisi**, Sayı 2011/6.
- DENETDE (2015). “Kamu Denetim Sistemimizin Yeniden İnşası Konusunda DENETDE’nin DDK’ya Sunduğu Görüşleri”, **Denetim Dergisi**, Yıl 27, Sayı 127-128.
- DENETDE (1988). 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetimde Yayınları, Ankara.
- ERGENÇ, Sedat, Çağlayan Odabaş, Mustafa Karakaya, Onur Özavcı (2012). “Kamu Denetimine İlişkin Rapor”, **DENETİM Dergisi**, Yıl 25, Sayı 120.
- HALICI, İbrahim (2012). “Kanun Hükmünde Kararnameler Sonrası Denetim Elemanlarının Bakanlık Teşkilatındaki İdari Yapısı”, **DENETİM Dergisi**, Yıl 25, Sayı 117.
- KANDEĞER, Barış, Orhan Veli Alıcı (2012). “Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Evrimi ve Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 84, Sayı 475.
- KARATEPE, Şükrü, Haluk Alkan, Yavuz Atar, Yılmaz Bingöl, Gonca Bayaktar Durgun (2017). Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Memur-Sen Yayınları, Ankara.
- KARATEPE, Kamil (2011). “Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye’de Denetimin Yeniden Yapılandırılması”, **DENETİM Dergisi**, Yıl 24, Sayı 116.
- Maliye Müfettişleri Derneği (2017). Dünya Teftiş Kurulu Örnekleri, <http://www.mmd.org.tr/dunya-teftis-kurulu-ornekleri> (12.07.2017)
- NEUMARK, Fritz. (1949). Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabanci-rapor.pdf> (10.09.2011).

- OKUR, Yaşar (2010). “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158.
- TBMM (2017). 447 sıra sayılı Anayasa Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447ek1.pdf> (21.06.2017).
- TODAİE. (1991). “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu”, http://www.todaie.edu.tr//resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf (11.07.2017).
- TODAİE (1963). “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP Raporu)”, http://www.todaie.edu.tr//resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf (11.07.2017).
- YÖRÜKER, Sacit (2004). Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştayı, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/sbn55KavramsalCerceveTebliğ.pdf> (02.11.2012).
- YÜREKLİ, Ömer (2015). “Kamu Yönetimsel Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 87, Sayı 480.
- YÜREKLİ, Ömer (2014). *Türkiye’de İdari Teftiş Sistemi*, Bizim Akademi Yayınları, Ankara
- YÜREKLİ, Ömer (2011). “Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu”, **DENETİM Dergisi**, Yıl 24, Sayı 116

DEĞERLENDİRME

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KAMU DENETİMİ MODEL ÖNERİSİ

A Public Scrutiny Model Proposal In The Presidential System Of Government

Doç. Dr. Yusuf TEKİN*

Öz

Devletin düzenleyici ve denetleyici vasfıyla vatandaşlarının menfaatlerini koruyacak bir görev üstlendiği günümüz dünyasında yönetimin kalitesi, denetimin etkililiği ve kalitesi ile yakından ilgilidir. Ancak Türkiye'deki mevcut denetim mekanizmaları ve süreçleri politika belirleyicilere beklenen katkıyı sağlamamakta, bireysel ve kurumsal gelişime önderlik edememekte ve gerekli rehberliği tam olarak yapamamaktadır. Bu çalışmada, denetim kavramının kuramsal içeriği ile Türkiye'deki uygulama biçimi üzerinde durulmuş, 2017 anayasa değişikliği sonrası yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu denetiminin daha nitelikli hale kavuşturulmasına yönelik önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yeni hükümet sistemi, Denetim, denetim standartları, kamu denetimi, yeni denetim modeli

Abstract

In today's world where states have taken on tasks to protect their citizens' interests with their regulatory and supervisory qualification, management quality is closely related with quality and effectiveness of scrutiny. However, existing public scrutiny mechanisms and processes in Turkey cannot provide expected contribution to policy makers, cannot lead individual and institutional development, and cannot properly actualize deserved guidance. In this study, theoretical content of scrutiny concept and its application form in Turkey are emphasized and suggestions have been made for making public scrutiny more qualified in the presidential system of government effectuated after constitutional amendment.

Keywords: Scrutiny, scrutiny standards, public scrutiny, new scrutiny model

* Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı

GİRİŞ

Küresel düzeyde yaşanan gelişmeler ve tüketici beklentilerindeki değişimler neticesinde kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerin içerik ve çeşitlilik açısından zenginleşmesi, kamu kaynaklarının daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması doğrultusunda yürütülen tartışmaları yeniden alevlendirmiştir. Bu tartışmalar, kamu yönetiminde reform taleplerinin daha yüksek sesle ifade edilmesine imkân sağlamış; kamu kurumlarının örgütlenme yapısından, yönetim, kontrol ve teftiş süreçlerine dek uzanan pek çok alanı ve kavram setini içerecek şekilde yoğun ve derin bir arayışı zorunlu kılmıştır.

En geniş anlamıyla ‘profesyonel izleme süreci’ olarak tanımlanabilecek olan teftiş kavramı, yönetim sürecinin en önemli ve vazgeçilemez mekanizmalarından biri olarak, Türkiye’de de sürekli bir tartışmanın konusu olmuş ve daha dinamik, etkin ve rasyonel bir denetim mekanizmasının nasıl kurulacağı yönünde sürdürülen bir dizi çalışmaya ilham kaynağı olmuştur. Türkiye’de yönetimin ve denetimin geliştirilmesi için yapılan bu çalışmalar arasında, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünce (TODAİE) gerçekleştirilen “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu” (MEHTAP), “Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Genel Raporu” (KAYA) ve “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu” gibi çalışmaları zikretmek mümkündür.

Bu raporlarda, denetim sistemlerinin amaçlarına uygun ve etkin bir şekilde işleyip işlemediğinin yeniden gözden geçirilmesi, mevcut denetim elemanlarının etkinliğinin artırılması, idarede verimlilik, etkinlik ve tutumluluk anlayışını yerleştirmek üzere halen yapılmakta olan hukukilik denetimlerinin performans denetimleriyle desteklenmesi, uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun Türk Denetim Standartlarının hızla belirlenmesi, denetimin rehberlik ve danışmanlık fonksiyonunun güçlendirilmesi gibi birçok konuya değinilmiş, bunlara ilişkin çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Yine bu doğrultuda hazırlanan, ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edildiği için yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”a gerekçe olan çalışmada da, mevcut denetim sisteminin geçmişe dönük ve mevzuat denetiminden ibaret olduğu,

bunun yerine süreçlerin denetlenmesi ve performans göstergelerine dayalı denetim sistemine geçilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Başka bir ifade ile sonuçlara dayalı düzeltici denetim yerine, önleyici ve performans dayalı denetim anlayışının etkili kılınması gerektiği ifade edilmiştir.

Türk kamu yönetiminde, teftiş faaliyetleri genel yetkili denetim örgütleri (Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi), kurumsal yetkili denetim örgütleri (Bakanlıkların ve bağımsız kurumların denetim birimleri) ve yerel denetim örgütleri (Gümrük ve Ticaret Denetmenleri, Ürün Denetmenleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri ile belediyelerin teftiş birimleri) tarafından yürütülmektedir. Bu denetim örgütlerinin yapılanması da bakanlıklar ve kurumlar arasında farklılıklar göstermektedir. Sunulan hizmetlerin özelliğine göre bazı bakanlıklarda/kurumlarda hem merkezi denetim örgütleri hem de taşra denetim örgütleri yer almaktadır. Denetim elemanları da kurumdan kuruma farklı unvanlarla (müfettiş, denetçi, denetmen, vb.) isimlendirilmektedir.

5018 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliklerin hükümleriyle, iç denetim Türk Kamu Yönetimine dâhil edilmiş ve kurumların iç işleyiş ve faaliyetlerine dönük teftiş ve denetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır. 5018 sayılı Kanunda denetim, iç ve dış denetim olarak iki kısma ayrılmaktadır. Dış denetim Kanun gereği Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir.

Türkiye’de kamu teftişi alanında ortak teftiş/denetim standartları olmadığı gibi, denetim örgütleri arasında da yeterince eşgüdüm sağlanamamaktadır. Ayrıca kamu kurumlarının sunduğu hizmetler bütüncül bir yaklaşımla ve sistematik olarak izlenememekte, dönemsel izleme-değerlendirme raporları hazırlanamamaktadır. Bunun neticesinde de plan ve program hedeflerine ulaşma durumunu, performansı ortaya koyabilecek ve rehberliği öne çıkarabilecek etkili bir kamu denetimi yapılamamaktadır.

Bu çalışmada, denetim kavramının kuramsal içeriği ile Türkiye’deki uygulama biçimi üzerinde durulmuş, 2017 anayasa değişikliği sonrası yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu denetiminin daha nitelikli hale kavuşturulmasına yönelik önerilere yer verilmiştir.

1. DENETİM KAVRAMI

Denetim süreci, diğer tüm yönetsel süreçleri koruyan ve geliştiren operasyonel bir süreç olarak tanımlanabilir. Bu süreç, yönetime önderlik ederek onun gelişmesine yardımcı olan ve etkinliğini arttıran nitelikteki faaliyetleri kapsayan bir olgudur (Tortop, vd., 2005: 129). Katılımcı, şeffaf, hesap verebilir yönetim anlayışı ile insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulmasında denetim en üst düzeyde gerek duyulan bir süreçtir.

Yöneticinin, becerilerini tam anlamıyla yerine getirebilmesi, örgütsel amaçlara en kısa sürede ve en ekonomik şekilde, yüksek düzeyde kaliteyle ulaşabilmesi için etkili bir denetim faaliyetinin varlığı şarttır. Denetim, bu yönüyle, mevcut uygulamalarını kontrol etme, gerekli değişiklikleri ve düzeltmeleri gerçekleştirme imkânı sağladığı için yönetime kılavuzluk eden stratejik bir araç niteliği taşımaktadır. Bu denli büyük bir önemi haiz olan denetim kavramı; dayandığı ilkeler, türleri, amaç ve işlevleri açısından oldukça zengin bir kuramsal içeriğe sahiptir.

1.1. Denetim İlkeleri

Denetim ilkeleri genel olarak bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlük olarak gruplandırılabilir (Geist, 1988: 19). Bağımsızlık ilkesi, kamu idareleri içinde yer alan denetim organının, denetlenen organ karşısındaki bağımsızlığını içermektedir. Denetim görevinin gerçekleştirilmesi sırasında, özellikle denetlenen karşısında bağımsızlığın tam olarak sağlanması gerekir. Aksi takdirde, yönetim ve denetim fonksiyonu birbirine karışır ve bunun sonucunda da denetimin etkin olmasından söz edilemez (Atay, 1999: 45-46).

Yasallık ilkesini ise iki şekilde açıklamak mümkündür. Birincisi, denetimin konusunda olan ve denetleme normları kapsamında incelenecek olan yasallığın denetlenmesi; ikincisi ise, denetleme işinin hukuka uygun olması, bir başka ifadeyle; denetimin konuları, alanları, denetim organları ve yetkilerinin hukuki düzenlemelerle (yasa, tüzük, vb) belirlenmesi ve denetimin belirlenen bu hukuksal çerçevede yapılmasıdır (Atay, 1999: 46-47).

Denetim elemanının görevini yaparken taraf tutmadan ve etki altında kalmadan, sadece olanı dikkate alması ve olması gerekenle

karşılaştırma yaparak sonuca varması ise nesnellik ilkesine işaret etmektedir. Denetimde standartların ve ölçütlerin bulunması, nesnellik ilkesi açısından olmazsa olmaz bir koşuldur (Köse, 2000: 57).

Dürüstlük ilkesi ise denetim faaliyetinin, kişisel duygulardan uzak bir şekilde, kin ve düşmanlık gütmeyen yapılmasını içermektedir (Köse, 2000: 57).

1.2. Denetim Türleri

Denetim süreci ve denetimde uygulanacak yöntem ve ilkeler ile kullanılacak araçlar, denetimin türüne göre farklılıklar göstermektedir. Literatürde denetimin amaç, konu, kapsam, yapılış gerekçesi, uygulama zamanı, yönetme ve denetim yerine göre pek çok çeşitlendirmeye gidildiği görülmekle birlikte, denetim türleri aşağıdaki gibi gruplandırılabilir (Uluğ, 2004: 99):

Yöntemleri Açısından Denetim Türleri: Yöntemleri açısından denetim türleri; hukuka uygunluk (biçimsel), yerindelik, etkinlik ve verimlilik denetimi olmak üzere dört grupta toplanabilir.

Amaçları Açısından Denetim Türleri: Denetim türleri amaçlarına göre değerlendirildiğinde, klasik bir yaklaşım olan sorunları ve sorumluları tespit etmeye yönelik denetim ile sorunları gidermeye yönelik çağdaş denetimden söz etmek olasıdır.

Zamanlaması Açısından Denetim Türleri: Denetim, karar almadan önce ve karar aldıktan sonra yapılabileceği gibi, anında veya sürekli olarak da yapılabilir. Ayrıca belli bir süreye ve düzene bağlı olmaksızın düzensiz olarak denetim yapıldığı zamanlar da olabilmektedir.

Sonuçları Açısından Denetim Türleri: Sonuçları açısından bakıldığında, karar(lar) almaya yönelik ve kamuya bilgi vermeye yönelik olmak üzere iki tür denetim vardır.

Niteliksel Anlamda Denetim Türleri: Niteliksel anlamda iki tür denetimden söz etmek olasıdır; yapıcı denetim ve düzeltici denetim.

Konuları Bakımından Denetim Türleri: Denetim türlerindeki çeşitlilik en fazla konuları bakımından görülür. Zira konuları bakımından denetim; yönetsel denetim, personel denetimi, performans

denetimi, mali denetim, iç denetim, dış denetim, hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim olmak üzere dokuz grupta toplanabilir.

1.3. Denetimin Amaç ve İşlevleri

Denetimin, amaçları ve elde ettiği sonuçlara göre işlevleri aşağıdaki gibi gruplandırılabilir (Atay, 1999: 33-36).

1. Süreklilik: Denetimin sürekliliğinden amaçlanan, gelişme ve değişimin sürekliliğini sağlamaktır.

2. Önleme ve Sınırlama: Denetimin bu işleviyle amaçlanan, örgütün olumsuz yönde giden eylemlerinin önlenmesi ve sınırlandırılmasıdır. Keza bu işlev, denetim kavramının özünde vardır. Önleme, aynı zamanda örgüte dıştan gelecek zararların önlenmesi anlamına da gelir.

3. Düzeltme: Denetimin düzeltme işlevi, örgütün amacına ulaşmasında ortaya çıkan bireysel, örgütsel veya kurumsal hataların ya da pürüzlerin giderilmesidir.

4. Reform: Denetimin reform işlevi, kapsamlı bir denetim, inceleme veya araştırma sonucunda, örgütün amacını gerçekleştirmede kendi bünyesinden kaynaklanan önemli kusurların tespiti neticesinde yapılan öneriyle devreye girer.

5. Eşgüdüm: Örgütün birimleri arasında eşgüdümün, uyumun ve kesintisizliğin sağlanmasında, kopuklukların tespitinde ve çözüm önerilerinin getirilmesinde denetimin rolü ve etkisi oldukça önemlidir.

6. Verimlilik ve Etkinlik: Denetimin nihai amacı, verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasıdır. Son zamanlarda bu amaçların arasında hesap verilebilirlik ve şeffaflık da sayılmaktadır (Çakır, 2013: 4). Denetim, denetlenen birimlerdeki hata ve yolsuzluk riskini en aza indirerek, mal ve hizmet üretiminde daha etkin, verimli ve tutumlu yöntemlerin uygulanmasını sağlayan alternatifleri geliştirmeyi amaç edinmiş bir eylemdir (Köse, 2000: 6).

Denetimin örgütsel yaşama iki türlü etkisi olmaktadır. Birinci etkisi; denetimin varlığı ile örgüt üyelerinin davranışlarını sürekli olarak

düzeltilmelerini sağlamaktadır. İkinci etkisi ise, denetimin biçimsel ve yaptırıma yönelik sonuçlarıdır (Ertekin, 1998: 57). Ayrıca denetim, varlığı ile örgütü canlı ve dinamik tutan bir etki rolü üstlenmektedir (Özden, 2005: 16).

1.4. Denetim Süreci

Denetim süreci; planlama, olanı saptama, olması gerekeni belirleme, karşılaştırma, kusurları belirleme, yargıya varma, sonuç çıkarma ve düzeltme aşamalarından oluşur.

Planlama, örgütün amaçlarına ve hedeflerine ulaşması için faaliyet şekillerini önceden tespit etmesi demektir. Planlama, örgütün gerçekleştirilmesi umulan amaç ve hedefleri doğrultusunda yapılır. Bu amaç ve hedefler yönünden denetim, stratejik denetim noktalarını ya da denetim standartlarını da teşkil edebilecek, raporlar, bütçe, iş planlaması, maliyet analizleri, örgüt şemaları, özlük işlerinden alınan bilgiler ve benzeri verilerle yapılır. Tespit edilen bu standartlarla, elde edilen sonuçları karşılaştırmak suretiyle denetim başlar (Tortop, vd., 2005: 132).

Denetim sürecinin aşamalarından ikincisi; *olanı saptamak*, yani gerçekleşenin ne olduğunu belirlemektir. Olan, genel olarak yönetimin fonksiyonudur.

Olması gereken, eylemin planlama aşamasında alınan kararlar ve belirlenen standartlara uygun haliyle gerçekleştirilmesidir. Bir ideale, soyut bir norma, bir karara, bir ilkeye ya da plana uygun olmasıdır (Atay, 1999: 57).

Karşılaştırma, tamamlanmış olan eylem ve işlemlerin belirlenen standartlara ve yapılan planlara uygunluğunun tespit edilmesidir.

Olan ile olması gereken arasında yapılan karşılaştırma neticesinde, varsa belirlenen kusurların nedenlerinin araştırılarak bir *yargıya varılması* ve buna göre bir *sonuç çıkarılması*, denetimin son aşaması olan düzeltme aşamasında yapılacak işlemler için gerekli ve önemli bir işlemdir.

Denetimde tespit edilen sapmalar/olumsuzluklar *düzeltilici denetim* yoluyla giderilir. Ayrıca, önleyici denetim yoluyla da gerçekleşen işin

gerçekleştirilecek amaca uygun olarak ortaya çıkması için tedbirler alınabilir.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Türkiye’de kamu yönetiminde idarenin eylem ve işlemlerini değerlendirmek, güçlü ve zayıf yönlerini belirlemek ve aksayan yönlerini tespit etmek amacıyla çeşitli denetim yollarına başvurulur. Yönetim üzerindeki denetimler; yönetsel kuruluşlar aracılığıyla yapılan “yönetsel denetim”, yargı erkleri tarafından yapılan “yargısal denetim”, yasama organı tarafından yapılan “yasama denetimi”, kamuoyunu oluşturanlar tarafından yapılan “kamuoyu denetimi” ve kamu denetçisi tarafından yapılan “kamu denetçisi (ombudsman) denetimi” şeklinde gerçekleştirilmektedir.

2.1. Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim, yürütme organının hizmet ve birimlerinin, kendi teşkilat yapıları içinde yer alan kişi ve organlar tarafından yönetsel hukuki sonuçlar doğuracak şekilde yönetsel usul ve esaslara göre denetlenmesidir. Bu denetim türü organ, usul ve esas ile hukuksal sonuçları bakımından yönetsel olan bir denetimdir. Yönetsel denetim “bireysel denetim”, “kurumsal denetim”, “vesayet denetimi” ve “ön inceleme ve disiplin soruşturması” şeklinde alt başlıklara ayrılmaktadır (Çakır, 2013: 7).

2.1.1. Bireysel Denetim

Bireysel denetim, hiyerarşik denetim ile yarı siyasal ve yarı yönetsel nitelikte olan Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanların denetimini kapsamaktadır. Cumhurbaşkanı ve Başbakanın bireysel denetimleri “Bireysel üst denetim”, bakanların ve diğer hiyerarşik makamların denetimi ise “Hiyerarşik denetim” olarak gruplandırılabilir (Atay, 1999: 78).

2.1.2. Kurumsal/Kurumsal Denetim

1982 Anayasasına göre, idarenin 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 kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında yer almaktaydı. Ancak 2017 anayasa değişikliği ile birlikte hükümet sistemi değişikliğinin bir uzantısı olarak Devlet Denetleme Kurulunun çalışma alanında da düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu her türlü inceleme, araştırma, denetleme yapabilirken, değişiklikle bu kurula idari soruşturma yapma yetkisi de eklenmiştir. Türk Silahlı Kuvvetlerini denetleyemezken, değişiklik sonrasında DDK'ya TSK'yı hem denetleme hem de TSK bünyesinde idari soruşturma açma yetkisi verilmiştir. Diğer taraftan, bakanlıkların ve bazı kamu kurumlarının kuruluş yasalarında danışma birimlerinin yanı sıra denetim birimlerine de yer verilmiştir. Bu birimlerin teşkilatlanmaları da yasalara uygun olarak yapılan tüzük ve yönetmelik gibi düzenlemelere göre gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, bazı disiplin cezaları hakkında karar verme yetkisi disiplin kurullarına bırakılmıştır.

Kurumsal/kurumsal denetim, genel yetkili denetleme kurulları (Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu) ve sınırlı yetkili denetleme kurulları (bakanlıkların denetim birimleri) olarak iki kümede toplanabilir.

Yönetimin geleneksel ve yaygın denetim birimi, teftiş kurullarıdır. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanuna göre, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bakanlık ve bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatındaki danışma ve denetim birimleri arasında sayılmıştır. Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bakanın emri veya onayı üzerine bakan adına Bakanlık teşkilatı ile Bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek, Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak ve özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla görevlidir.

2011 yılında Türk kamu yönetiminde yapılan Kanun Hükmünde Kararname düzenlemeleri ile bakanlıkların denetime ilişkin yapılanmalarında çok önemli değişikliklere gidilmiştir. Teftiş kurulları bakanlıkların hiyerarşik yapısı dışında doğrudan bakana bağlı danışma ve denetim birimleri olarak örgütlenmiş iken, yeni anlayış ile hiyerarşik yapı içine alınarak birer ana hizmet birimi/ iç denetim birimi olarak ve kurul yapısı ortadan kaldırılarak yapılandırılmasıyla sınırlı kalmayıp görev, yetki ve sorumluluklarında değişiklikler yapılmıştır (Küçükyağcı, 2014: 5).

Bakanlıkların merkez teşkilatında, 21 bakanlıktan sadece 3 tanesinde denetim birimi bulunmamaktadır. Daha önce Bakanlıklara bağlı kurumlar şeklinde hizmet verirken veya bakanlıklarında yeniden yapılanması sürecinde Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı'nda teftiş ve denetim birimleri oluşturulmamıştır. Denetim birimlerinin büyük çoğunluğu, neredeyse tamamına yakını (17'si) Bakana bağlı olarak hizmet vermektedir. Bu da, Türk kamu yönetiminin ilkeleri bağlamında, hizmetlerin siyasal sorumluluğunun denetimi açısından gerekli ve doğru bir yapılanmadır. Hizmetlerinin izlenmesi, denetlenmesi ve değerlendirmesi müfettişlik ya da denetçi yeterliliği gerektirmeyen, daha ziyade uzmanlık bilgi ve becerisi gerektiren bir bakanlıktaki denetim birimi müsteşara bağlı olarak faaliyet göstermektedir (Çakır, 2013: 9). Tüm denetim birimlerinin merkezi Ankara'dır ve taşra veya bölge teşkilatı bulunmamaktadır. Ancak hizmetin özelliğine göre bazı denetim birimlerinin (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı ve İş Teftiş Kurulu Başkanlığı gibi) bazı illerde merkeze bağlı olarak faaliyet gösteren grup başkanlıkları vardır.

Denetim birimlerinde istihdam edilen denetim elemanlarının büyük çoğunluğunun (14 tanesinin) görev unvanı müfettiştir. Buna karşılık, 3 denetim birimindeki denetim elemanının unvanı denetçi iken, bir denetim birimindeki ise uzmandır.

Türk kamu yönetiminin yasal yapılanması gereği zorunlu olarak, bakanlıkların merkez teşkilatında yer alan denetim birimlerinin az da olsa Bakan dışında başka makamlara bağlı olması ve denetim elemanlarının unvanlarının farklılık arz etmesi, yönetimin bütünlüğü ilkesine aykırılık teşkil ettiği gibi, eşitsizliğe yol açmakta ve farklı değerlendirmelere sebebiyet vermektedir (Çakır, 2013: 9).

Bakanlıklar bünyesinde yer alan denetim birimleri/teftiş kurulları, genel ve özel denetim olarak iki türlü denetim yapmaktadırlar. Genel denetim; hizmetlerin kaliteli ve etkin sunulması açısından, hizmet birimlerinin amaçlara uygun, kendinden beklenen görev, yetki ve sorumlulukları doğrultusunda, usulüne göre ve etkin çalışıp çalışmadıklarının, herhangi bir birimden ya da kişiden istek veya şikâyet gelmesi dahi incelenmesi ve araştırılması, bir başka ifadeyle kurumsal ve bireysel gelişimin sağlanmasıdır. Özel denetim ise; yolsuzlukların önlenmesi açısından, kamu görevlilerinin göreve ilişkin olarak, suç veya kusur (disiplin suçu) oluşturabilecek nitelikteki işlem ve eylemlerinin soruşturulmasıdır.

Bunların dışında, bazı bakanlıklarda idari yapılanmalarına bağlı olarak (özerk bütçeli, bağlı, ilgili ve benzeri kuruluş gibi) genel müdürlük veya başkanlıklar bünyesinde de denetim birimleri vardır. Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı, Orman Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı, Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı, Spor Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bu birimlere örnek olarak verilebilir. Bu denetim birimlerinin tamamı genel müdüre/başkana bağlı olup, denetim elemanlarının unvanı müfettiştir ve bölge veya taşra yapılanması bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, hizmet alanı coğrafi açıdan geniş ve yaygın olan bazı bakanlıkların (4 bakanlık) merkez teşkilatı dışında taşra örgütlerinde de, valiliklere (il idare şube başkanlıklarına; il müdürlüklerine) bağlı olarak faaliyet gösteren denetim birimleri yer almaktadır. Bu denetim birimlerinde istihdam edilen denetim elemanlarının tamamına yakını denetmen unvanına sahiptirler. Denetmenlerin atama ve yer değiştirme gibi iş ve işlemleri, merkez teşkilatı denetim birimlerinde değil, kamu yönetiminin gereği olarak insan kaynakları/personel genel müdürlüğüne gerçekleştirilmektedir.

Diğer taraftan uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları dışındaki cezalar (kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezası) ile kurumların özel yasalarında öngörülen buna eşdeğer cezalar, ağırlık derecesine göre disiplin kurulu veya yüksek

disiplin kurulu kararı ile verilir. Disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere kurum merkezinde bir Yüksek Disiplin Kurulu ile her ilde, bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda bölge merkezinde ve her kurum merkezinde, ayrıca İl Milli Eğitim Müdürlüklerinde birer Disiplin Kurulu kurulur. Milli Eğitim Müdürlüklerindeki Disiplin Kurulunun adı İl Milli Eğitim Disiplin Kuruludur.

2.1.3. Vesayet Denetimi

Türkiye’de idari teşkilatlanma, merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde yapılandırılmıştır. Yerinden yönetim kuruluşları, merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi değildir ve belli alanlarda özerkliğe sahiptirler. Ancak merkezi yönetim, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, bu kuruluşlar üzerinde vesayet denetimi yapmaktadır (Karatepe, 1993: 236).

Anayasanın 127’inci maddesinde zikredilen; “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir” hükmü, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak toplum yararının korunması ve idarenin ahenk içinde çalışması ilkesini güvence altına almıştır.

2.1.4. Ön İnceleme ve Disiplin Soruşturması

Kamu hizmetlerinin gereği gibi etkin ve verimli yürütülmesini sağlamak amacıyla hukuksal düzenlemelerin Devlet memuruna emrettiği ödevleri yurt içinde veya yurtdışında yapmayanlara, uyulmasını zorunlu kıldığı hususlara uymayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma cezalarından birisi verilir. Ancak memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri, yetkili makamların iznine bağlıdır. Bu izin mekanizması da ön inceleme gerektirir.

Disiplin soruşturmaları ve memurların yargılanabilmelerine yönelik izin verme yetkisine sahip makamlar tarafından yapılan veya

yaptırılan ön inceleme faaliyetleri, yönetsel denetimin özel denetim olarak da nitelendirilen bir türüdür (Çakır, 2013: 11).

2.2. Yargısal Denetim

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır. Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olsa da, idare üzerinde en etkili dış denetim yargısal denetimdir. Yargı organlarınca, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde karar verilemez. İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez. İdarenin yargısal denetimi, hukuk devleti düzeninin kökenini oluşturur (Erdoğan, 1990: 33).

2.3. Yasama Denetimi

İdarenin Anayasaya ve yasalara uygunluğunun sağlanması, yasama denetimiyle gerçekleştirilir. Kanun koymak, kanunları değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek gibi, millet adına birçok görev ve yetkiye sahip bir meclisin varlığı, demokrasinin temelidir. Yasama denetimi; yasama organının yürütme organını denetleme yetkisi ve bu yetkiyi kullanma yollarıdır (Bozkurt ve Ergün, 1998: 222).

Siyasal denetimi diğer denetim unsurlarından ayıran en belirgin özellik; denetimin millet egemenliğini kullanan, devlet organları arasında seçkin ve üstün yeri olan bir organ tarafından yapılmasıdır. Demokratik temsile dayanan siyasal rejimlerde Parlamento halkı temsil eder ve yürütme organı olan idarenin her türlü eylem ve işlemlerini, egemenliğin kaynağı olan millet adına denetler.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bu denetleme yetkisini soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru, Meclis soruşturması, dilek ve şikâyet dilekçelerinin incelenmesi yollarıyla gerçekleştirir. Bununla birlikte, Sayıştay aracılığıyla kamu idarelerinin bütün gelir ve giderleri ile mallarının denetimini yapar. 2017 anayasa değişikliği ile 2019 yılında hayata geçirilecek olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sistemden bilinen denetim araçları büyük oranda muhafaza edilmektedir. Soru, yazılı soru önergesi, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi denetleme araçları parlamenter sistemde olup da cumhurbaşkanlığı sisteminde de devam eden uygulamalardır. Yeni sistemde gensoru mekanizmasının kaldırılması ve soruların sözlü değil, yazılı olarak sorulabilmesi denetim açısından önemli yeniliklerdir.

2.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimi; idare üzerindeki denetim türlerinden biridir. Kamuoyu belli bir zamanda, belli bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir. Yönetişel işlem, eylem ve kararlar kamuoyunu meydana getiren gruplar tarafından denetlenebilir. Yasal düzenlemeyle güvence altına alınan bilgi edinme hakkı, kamuoyu denetimi için etkili bir araçtır.

2.5. Kamu Denetçisi (Ombudsman) Denetimi

Ombudsman; temsilci, görevli, koruyucu anlamlarına gelmektedir. Kurum olarak ombudsman terimi ise meclisi temsil etmek üzere meclis tarafından seçilmiş kişiyi/kişileri ifade etmektedir (Akın, 1998: 520-521).

Ombudsman (Kamu Denetçisi), yönetimin karar, işlem ve eylemleriyle ilgili halkın şikâyetlerini alan, bunları araştırıp inceleyerek ve gerekirse ilgililerle görüşerek karar alan bir kurumdur. Ancak aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur. Aldığı kararı ilgili yerlere iletir.

2.6. Uluslararası Denetim

İç hukuk yollarından bir sonuç alınamaması durumunda, idare üzerinde ikincil bir denetim niteliği taşıyan uluslararası denetim yollarına da başvurulabilir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda uluslararası sözleşmelerin, iç hukuk statüsüne yönelik olarak getirilen hükümleri, bu denetim türünün yönetim üzerinde güçlenmesini sağlamıştır. İlgili hüküm ile uluslararası sözleşmelerin iç hukukun bir parçası olması, ayrı bir düzenleme yapılmasına gerek kalmadan kendiliğinden uygulanması ve Anayasa'ya aykırılıklarının ileri sürülebilmesi, uluslararası sözleşmeleri yasalardan daha ayrıcalıklı hale getirmiştir. Yönetimin bu şekilde uluslararası organlarca denetimi, önemli sonuçlar doğurmaktadır. Sözleşmeci (taraf) devletin, ilgili organların kesin kararına uymaması durumunda ağır yaptırımlara maruz kalabilmesi söz konusu olmaktadır (Çakır, 2013: 12).

3. KAMU DENETİM SİSTEMİNİN ETKİSİ ÜZERİNE YAPILAN ELEŞTİRİLER

Devletin düzenleyici ve denetleyici vasfıyla vatandaşlarının menfaatlerini koruyacak bir görev üstlendiği günümüzde yönetimin kalitesi, denetimin etkililiği ve kalitesi ile yakından ilgilidir. Ancak ülkemizde istenilen nitelikte bir denetim sistemi henüz oluşturulamamıştır. Mevcut denetim sistemimize bakıldığında, temel eleştiri noktalarını aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

- Organ ve denetim elemanı olarak yeterli ve hatta fazla sayıda olmasına rağmen etkisiz denetim,
- Kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim,
- Hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim
- Yetersiz kamuoyu denetimi (Başbakanlık, 2003: 103-104).

Bunlara ek olarak, mevcut denetimler işbirliği ilkesinden uzak, daha ziyade reaktif bir anlayışla ve hata bulma alışkanlığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, politika belirleyicilere beklenen katkıyı sağlayamamakta; usulsüzlük ve yolsuzlukları önlemede yeterli olamamaktadır. Bireysel ve kurumsal gelişime önderlik edememekte ve gerekli rehberliği yapamamaktadır. Denetim bulgularına göre getirilen teklifler gereği gibi uygulanmamaktadır. Yaşanan yolsuzluk ve usulsüzlükler, uluslararası alanda ve kamuoyu nezdinde idareye olan güveni sarsmaktadır. Bu anlayışla yapılan denetim, yöneticileri

iş yapamaz hale getirdiği gibi, kurallara uydurularak yapılan rasyonel olmayan harcamaları meşrulaştırmak durumunda kalmaktadır. Bütün bunlara denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımını da eklendiğinde, Türkiye’de kamu denetim sistemi reformu kaçınılmaz bir zaruret haline gelmektedir.

4. TÜRKİYE’DE KAMU DENETİM SİSTEMİ NASIL OLMALIDIR?

Klasik yaklaşımlarda denetimin en önemli fonksiyonu hata ve usulsüzlüklerin/yolsuzlukların tespit edilmesi olarak değerlendirilmektedir. Modern yaklaşımlarda ise denetim; kalkınmanın, çağdaşlaşmanın, toplumsal refahı yükseltmenin vazgeçilmez bir parçası, ülkeyi geliştiren dinamiklerin itici gücü, ilerlemeyi sağlayan unsurların pekişmesi ve birbiriyle kaynaşması için gerekli olan bir süreçtir (Aytuna, 1986: 9). Bir ülkenin kalkınması, Devletin belirlediği politika, plan, program ve projelere bağlı olarak kaynaklarının etkili, verimli ve yerinde kullanılmasıyla doğrudan ilişkilidir. Bu da ancak kamusal denetimle sağlanabilir.

Modern yaklaşımların bir başka yönü; yürütülen etkinliklerin, belirlenen amaçlara ve planlara uygunluğunu sağlamak üzere, belirli ölçütlerin saptanması, uygulamanın belirlenen ölçütlerle kıyaslanması ve değerlendirilmesi, varsa sapmaların tespit edilerek geleceğe yönelik düzeltici önlemlerin alınmasını içermesidir (Uluğ, 2004: 98-99).

Günümüzde kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, hizmetlerin daha nitelikli sunulabilmesi açısından denetimi çok daha önemli bir araç haline getirmiştir. Şüphesiz ki, kamu yönetiminin denetlenmesi alanında yaşanan küresel çaplı değişimler, Türk kamu yönetiminin denetlenmesi üzerinde de etkili olmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa kadar, harcamalara ilişkin özellikli kontrol işlevlerinin Maliye Bakanlığı, Sayıştay gibi merkezi kamu kuruluşlarınca yürütülmesi, harcama birimlerine idari karar alma inisiyatifi tanınmaması, bu alandaki kapasitelerinin azalmasına, kontrol ve denetime verilen önemin zayıflamasına neden olmuştur (Kahraman, 2011: 16).

Felsefi açıdan bakıldığında, Türk kamu yönetiminin denetlenmesi alanında yaşanan en önemli değişim, kamu mali yönetim ve kontrol

sistemine geçilmesiyle gerçekleşmiştir. Bu yeni anlayışla, kamu idarelerinin kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenleyen mekanizmalar geliştirilmiştir. Kamu kurumlarınca, performansa dayalı bir bütçe hazırlanması ve somut hedefler belirlenmesi zorunlu hale gelmiştir. Performans odaklı bu değişime paralel olarak denetim anlayışı da değişmiştir. Harcama birimleri karar almada daha etkili hale getirilmiş ve hesap verme sorumlulukları arttırılmıştır.

Denetim organları iç denetim ve dış denetim olarak yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca 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 olarak iç kontrol sistemi getirilmiştir.

İç denetim, örgüte hizmet amacıyla örgütün tüm faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek için örgüt içinde kurulmuş olan bağımsız değerlendirme fonksiyonudur. Finansal denetimi, uygunluk denetimini ve performans denetimini kapsamaktadır. Yönetimin kendi kendini denetleme faaliyetidir. 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 (Kenger, 2001: 5).

Dış denetim; kurumun örgüt yapısının dışında yer alan, örgütle doğrudan ilgili ya da bağılı olmayan bağımsız denetim elemanlarınca yapılan bir denetimdir (Denetleyen organ bir kamu birimi olabileceği gibi, özel bir birim de olabilir). 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).

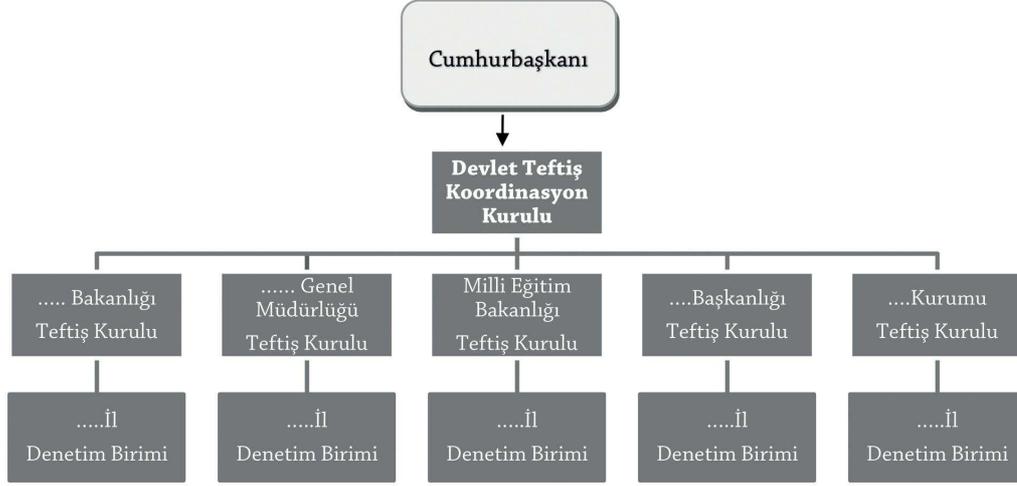
SONUÇ

Görüldüğü gibi Türkiye'deki denetim sisteminin en temel problemlerinden biri temel işlev olarak rehberlik ve yönlendirmeden ziyade açık arama ve hata bulma üzerine yapılan kurgudur. İkinci önemli problem ise yeknesaklıktan yoksun ve son derece dağınık bir yapı arz etmesidir. Dolayısıyla yeni yapılanma mutlaka bu aksaklıkları giderecek bir kurgu üzerine inşa edilmelidir.

Türk kamu denetim sistemi, yönetim bilimi alanında yaşanan gelişmeler, siyasal, toplumsal, hukuksal ve bürokratik düzeyde yaşanan değişimler ve giderek çeşitlenen talep ve ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden yapılandırılmalıdır. Yeni denetim sistemi; geçmişe değil, geleceğe yönelen, kamu idarelerini ve personelini sürekli geliştirmeye odaklanan, açık, katılımcı (çok taraflı), proaktif ve proje tabanlı olan, sorunların sonucundan çok, kaynağına ve nedenlerine inen, öz denetimi tesis eden, kişisel ve kurumsal performansı öne çıkaran, hedeflere, performans göstergelerine ve kalite standartlarına dayanan bir model üzerine inşa edilmelidir.

Yine bu model; cezalandırmadan ziyade teşvik eden ve ödüllendiren, israf ve yolsuzlukları önleyen, insan kaynakları yönetimi olgusunu pekiştiren, standartlar, performans ve kalite hedefleri ile ölçütlerini belirleyen ve güncelleyen, ulusal politika ve stratejilerin sağlıklı bir şekilde uygulanmasını sağlayan, denetim elemanlarının sürekli gelişimini esas alan, denetim öncesi veri analizi yapan ve denetim bulgularına göre getirilen önerilerin uygulanmasını sağlayan bir içerikte tasarlanmalıdır.

Ayrıca yeni dönemde, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde, Türkiye'de kamu denetimine yönelik yapılan eleştirilerden hareketle, kamu denetimi yapısal ve işlevsel olarak daha fonksiyonel hale getirilmelidir. Teftişler ulusal standartlara uygun olarak gerçekleştirilmeli, Bakanlıklar ve kurumların teftiş birimleri arasında sıkı bir eşgüdüm sağlanmalıdır. Bu kapsamda, Şekil 1'de gösterildiği gibi bir işlevsel yapılanma önerilmektedir.

Şekil 1. Kamu Teftiş Sistemi İşlevsel Yapılanma Örneği

Devlet Teftiş Koordinasyon Kurulu; Cumhurbaşkanına bağlı olarak, bakanlıklar ile kurumların teftiş kurulları (merkezi denetim örgütleri) temsilcilerinden oluşmalı ve aşağıdaki görevleri yürütmelidir:

- Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları için genel denetim standartlarını (ulusal kamu denetim standardı/Türk kamu denetim standardı) belirlemek,
- Kamu personeli inceleme ve soruşturma usul ve esaslarını belirlemek,
- Denetim elemanlarının mesleki yeterlik standartlarını belirlemek ve bu standartlara uygun gelişimlerine katkı sağlamak,
- Bakanlıklar ve kurumların teftiş kurulları arasında koordinasyonu sağlamak,
- Bakanlıklar ve/veya kurumlar arası ortak yürütülen inceleme-soruşturma, denetim ve benzeri çalışmalarını koordine etmek,
- Devletin sunduğu kamu hizmetlerinin daha nitelikli hale getirilmesi için çalışmalar yapmak/yaptırmak.
- Kamu denetimlerinin süreç ve sonuçlarını izlemek,

- Denetim, inceleme ve soruşturma raporlarında getirilen önerilerin, kamu idarelerince uygulanmasını sağlamak,
- Her yıl ulusal kamu denetim izleme ve değerlendirme raporu hazırlamak, Cumhurbaşkanına ve/veya TBMM'ye sunmak.

Yine her bakanlıkta ve bağımsız kurumlarda, merkez teşkilatı içerisinde denetim organı oluşturulmalı ve bunlar **Teftiş Kurulu Başkanlığı** ismiyle yapılandırılmalıdır. Zira “teftiş” kavramı; denetim, soruşturma, yönetim ve danışmanlık fonksiyonlarının tamamını kapsayan bütüncül bir içeriğe sahiptir ve kurumsal-tekniik bir anlamı vardır. Bu kurullarda görev yapan denetim elemanları da “müfettiş” unvanıyla istihdam edilmelidir.

Her teftiş kurulu, bağlı olduğu bakanlığın/kurumun sunduğu hizmetlere göre, ulusal kamu denetim standartları/Türk kamu denetim standartları çerçevesinde, kurumsal denetim standartlarını oluşturmalı ve daha fonksiyonel bir yapıya kavuşturulmalıdır. Müfettişler ve diğer denetim aktörleri bu standartlara göre değerlendirme yapmalıdır.

Denetimlerde getirilen önerilere göre, denetlenen idarelerce gelişim planları hazırlanmalı ve bu planların uygulama süreci denetim rolü olan hiyerarşik amirler ile organik ve işlevsel olarak bağlı olduğu birimlerce izlenmelidir. Ayrıca gelişim süreci teftiş kurullarınca bütüncül olarak izlenmeli, gerekli rehberlik ve yönlendirmeler yapılmalıdır.

Her bakanlığın ve kurumun teftiş kurulları, sunulan hizmetler bağlamında oluşturulan kalite standartlarına göre yıllık izleme ve değerlendirme raporları hazırlamalı, ulusal kamu denetim izleme ve değerlendirme raporuna kaynaklık etmesi amacıyla Devlet Teftiş Koordinasyon Kurulu'na göndermelidir.

Son olarak, Bakanlıklar ve kurumların sundukları hizmetin özelliğine göre, merkez teşkilatında yapılandırılan teftiş kurulları dışında, illerde de valiliklere bağlı olarak taşra denetim organları oluşturulabilmelidir. Bu denetim organları, karışıklığa ve görev çakışmasına meydan verilmemesi açısından, **“il denetim birimi”** adıyla yapılandırılmalı ve denetim elemanları da “denetmen” unvanıyla istihdam edilmelidir. Bu birimler organik olarak valiliklere (il idare şube başkanlıklarına) ve işlevsel olarak da merkez teşkilatında yapılandırılan teftiş kurullarına bağlı olmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKIN, Cengiz (1998). “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, **Türk İdare Dergisi**, 421, ss. 517-550.
- ACAR, Tünay (2009). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- ATAY, Cevdet (1999). **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, 2.Baskı, İstanbul.
- AYTUNA, Türkan (1986). “Felsefeci Gözüyle Denetim”, **Denetim Dergisi**, S. 10.
- BAŞBAKANLIK (2003). **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık Yayınları, Ankara.
- BOZKURT, Ömer ve Turgay Ergün (1998). **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ÇAKIR, Metin (2013). “Türk Kamu Denetim Sistemi İçerisinde Milli Eğitim Bakanlığı Denetim Sistemi”, **Denetim Dergisi**, S. 123.
- ERDOĞDU, Ahmet (1990) “Yönetsel Yargının Sorunları” **1. Kitap: İdari Yargı, 1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Yayınları, Ankara.
- ERTEKİN, Yücel (1998). “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, 421, Aralık, ss. 498-515.
- GEIST, Benjamin (1988). **Devlet Denetimi**, Çev: Beyhan Ataç, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- KAHRAMAN, Mehmet (2011). “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 8.
- KARATEPE, Şükrü (1993). İdare Hukuku, Üniversite Kitabevi, İzmir.
- KENGER, Erdal (2001). **Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu**, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara.
- KÖSE, H. Ömer (2000). **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayınları, Ankara.

- KÜÇÜKYAĞCI, Nazmi (2014). **2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Bakanlık Denetim Sistemine Etkileri**, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ULUĞ, Feyzi (2004). “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, 37 (2), Haziran
- ÖZDEN, Kemal (2005). **Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**, Tasam Yayınları, İstanbul.
- TORTOP, Nuri, Eyüp İsbir ve Burkan Aykaç (2005). **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, 4. Baskı, Ankara.

KARAR ÖRNEKLERİ

**2017/2171 ŞİKÂYET NUMARALI, ÖSYM TARAFINDAN BELİRLENEN
15 DAKİKA KURALINA GÖRE GEÇ KALDIKLARI GEREKÇESİYLE
ADAYLARIN YGS'YE ALINMALARI TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA
VERİLEN 28/04/2017 TARİHLİ TAVSİYE KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 86171061-101.07.04-E....

BAŞVURU NO : 2017/2171

KARAR TARİHİ : 28/04/2017

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : K. M. ve 116 Gerçek Kişi

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ :

BAŞVURUYA KONU İDARE : Yükseköğretim Kurulu (YÖK)
Başkanlığı (Re'sen), Ölçme, Seçme
ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)
Başkanlığı,

BAŞVURUNUN KONUSU : ÖSYM tarafından belirlenen
15 dakika kuralına göre geç
kaldıkları gerekçesiyle adayların
Yükseköğretime Geçiş Sınavına
(YGS) alınmaması hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 17.3.2017

I. USÛL

A) Başvuru Süreci

1) Başvuru, Kurumumuza elektronik başvuru yoluyla gönderilen ve 17/03/2017 tarih ve 4200 sayı ile kayıt altına alınan, şikâyet başvuru belgesi vasıtasıyla yapılmıştır. Başvurunun karara bağlanması için 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41/1-a maddesi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7'nci maddesinin 1 inci fıkrasının (e) bendi uyarınca, başvurunun incelenmesine ve araştırmasına geçilmiş olup, 2017/2171 sayılı dosya, Tavsiye Kararı Önerisiyle Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

B) Ön İnceleme Süreci

2) Yapılan ön inceleme neticesinde, başvuru konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, başvuranın kişisel bir menfaatinin olduğu, başvurunun süresinde yapıldığı, idari başvuru yollarının tüketilmediği, ancak 6328 sayılı Kanunun 17'nci maddesinin 4'üncü fıkrası gereği, başvuran açısından, konuyla ilgili telafisi güç ve imkânsız zararların doğma ihtimalinin bulunduğu anlaşıldığından, idari başvuru yolunun tüketilmesi şartının aranmadığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle başvurunun incelenmesine ve araştırılmasına engel bir durumun olmadığı tespit edilmiş, dolayısıyla başvuru hakkında inceleme ve araştırma aşamasına geçilmiştir.

3) Başvuru konusuna benzer şekilde Kurumumuza yapılan diğer başvurular Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 22 nci maddesinin üçüncü fıkrasındaki, aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki başvuruların birleştirilerek incelenebileceğine ilişkin düzenlemeye istinaden 28/04/2017 tarihli Birleştirme Kararı ile birleştirilerek incelenmesi yapılmıştır.

II. OLAY VE OLGULAR

A. Başvuranın Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

4) Başvuran; ÖSYM tarafından sınavlara ilişkin belirlenen, “Sınavın başlama saatinden 15 dakika önce adayların sınav binalarına alınma işlemleri tamamlanacaktır. Adaylar, saat 09.45’ten sonra sınav binalarına alınmayacaklardır.” kuralına göre geç kaldığı gerekçesiyle, 12/03/2017 tarihinde katılacağı YGS’ye alınmadığını, sınav binasına girişinin engellendiğini, bir yıl boyunca emek sarf edip hayallerini kurduğu sınava giriş yapamadığından üniversite hayalinin bittiğini, kendisi gibi mağdur olan binlerce kişinin olduğunu düşündüğünü, dolayısıyla konuyla ilgili mağduriyetlerin giderilmesi talebiyle Kurumumuza başvuruda bulunmuştur. Keza, Kurumumuza bu konuda 116 kişi de ayrıca benzer şikâyet başvurusu yapmıştır.

B. İdarenin Başvuru Konusuna İlişkin Açıklamaları

5) Başvuruya konu iddialar hakkında bilgi-belge talebimize istinaden, ÖSYM Başkanlığı’ndan gelen 03/04/2017 tarihli ve E.12523 sayılı ve 10/04/2017 tarihli ve E.14153 sayılı cevabi yazılar ve eklerinde özetle:

5.1) “ÖSYM’nin yapmış olduğu sınavların, her bir sınav için hazırlanarak önceden ilan edilen ve sınavla ilgili tüm bilgi ve kuralları içeren Kılavuzlarda yer alan hükümler çerçevesinde yapıldığı, sınav uygulamasıyla ilgili ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar, teknolojik gelişmeler ve sınav uygulamalarından elde edilen tecrübeler ışığında, her bir sınava özgü hazırlanan Kılavuzların sürekli güncellendiği ve 6114 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinin 5’inci fıkrasına göre adaylara tebliğ hükmünde olmak üzere ÖSYM internet sitesinden yayımlandığı, bu çerçevede, 29/12/2016 tarih ve 2016/26 sayılı ÖSYM Yönetim Kurulu kararıyla; 2017 yılından itibaren bütün sınav kılavuzlarında yer almak üzere bazı yeni düzenlemeler yapıldığı, bu düzenlemelerden birinin de, sınavlarda soruları cevaplama süresi başlamadan önce, sınav salonlarındaki iş ve işlemlerin yapılacağı zaman ve sürelerin dakika cinsinden belirlendiği Sınav Uygulama Talimatının uygulanmaya başlaması olduğu, bunun için

adayların tümünün salonda bulunmasını sağlamak üzere 15 dakika kuralı getirildiği, sınavın zamanında ve hatasız yapılabilmesi için, adayların sınav binalarına girişlerini, sınav sorularını cevaplama zamanı başlamadan 15 dakika önce tamamlamaları gerektiği,

5.2) Söz konusu düzenlemenin gerekçesinin; sınava geç gelen adayların bina girişlerinde geç kalma telaşı nedeniyle üst ara-malarının yeterli biçimde yapılamadığı, sınav güvenliğini tehdit eden cep telefonu vb. iletişim araçları ile salona giren adayların soru ve/veya cevapları salon dışına aktarmalarına fırsat doğduğu, geç gelen adayın cevap kâğıdı formunu kodlaması ve soru kitapçığını kontrolü, görevlilerin soru kitapçığı üzerindeki karekodları yoklama çizelgesine yapıştırması ve sınav kurallarını hatırlatması gibi aday ve görevli iş ve işlemlerinin kılavuzlarda belirtilen şekilde ve zamanında yerine getirilemediği; başlamış sınav sürecini sekteye uğrattığı salona zamanında gelen diğer adayların konsantrasyonunun bozulmasına neden olduğu yönünde, geçmiş yıllara ait görevli raporları, aday anketleri, salon kamera kayıtları ve Başkanlığa ulaşan şikâyet dilekçeleri olduğu, dolayısıyla kılavuzda öngörülen kuralların bütün adaylara eşit ve tam olarak uygulanmasını sağlamak üzere 15 dakika kuralı getirildiği,

5.3) Sınavın geçerli sayılmasının ilk ve en önemli şartının, başvurudan başlayarak her aşamada ilgili sınavın kılavuzunda tanımlanan kurallara uygun biçimde sınav sürecini sonlandırmak olduğu, nesnel ve adil bir sınavın belirlenen zamanda güven içinde yapılması ve sonuçların önceden ilan edilen zamanda açıklanmasının, ancak bu şekilde sıkı kurallar tanımlayıp ona göre işlemlerin yapılmasıyla mümkün olabildiği, salonlarda sınav öncesi hazırlıklar kapsamında yapılacak iş ve işlemlerin, sınavın sağlıklı bir biçimde uygulanması bakımından son derece önemli olduğu, soruların cevaplama süresi başlamadan önce, adayların ve sınav görevlilerinin yapması gereken tüm işlemlerin zamanında ve eksiksiz tamamlanmasının zorunlu olduğu, bu amaçla, YGS gibi aday sayısı yüksek olan sınavlarda, sayısı 350 bine ulaşan sınav görevlilerinin sınav kurallarını bütün adaylara aynı şekilde uygulamasını sağlamak için, görevlilerin

kişisel inisiyatiflerine yer bırakmayan açık ve net görev tanımları yapıldığı,

5.4) 2016 yılında salon işlemlerinin bir zaman çizelgesi çerçevesinde yapılmasına yönelik Sınav Uygulama Talimatı düzenlendiği, buna göre, sınav binasına girişten itibaren yapılacak tüm işlemler, adaylar ve görevliler için uygulama birliği sağlamak ve görevlilerin muhtemel yorum farklılıkları nedeniyle oluşabilecek kural ihlallerini ortadan kaldırmak amacıyla, her bir iş ve işlemin uygulama zamanının ve süresinin, saat ve dakika cinsinden belirlendiği, bu uygulamanın 2016 yılında yapılan sınavlarda hayata geçirildiği ve öngörülen olumlu sonuçların elde edildiği,

5.5) 2017-YGS Sınav Uygulama Talimatına göre, adaylar 08.45'ten itibaren kimlik kontrolleri yapılarak salonlara alınmaya başlanmakta; cevap kâğıdı formu poşeti adayların huzurunda saat 09.40'ta açılmakta ve dağıtmakta, 09.43'ten itibaren soru kitapçıkları dağıtmaya başlanmakta olduğu, soru kitapçıkları ve cevap kâğıdı formları üzerinde adaylar tarafından yapılması gerekli olan ve değerlendirme işlemleri için son derece önemli olan bilgilerin yazılması, kontrol işlemlerinin yapılması ve görevlilerin de sınav kuralları ile ilgili Talimatta yazılı açıklama ve uyarıları yapabilmesi ve sınavın sağlıklı bir ortamda yürütülebilmesi için, sınava girecek tüm adayların bu esnada sınav salonunda hazır bulunmalarının gerektiği, adayların, soruları cevaplama saatinin başlaması öncesinde cevap kâğıtlarının kendi adlarına düzenlenip düzenlenmediğini kontrol ederek Ad-Soyad, T.C. Kimlik Numarası ve imza alanlarını eksiksiz doldurmaları; soru kitapçıkları dağıtıldıktan sonra kitapçığın sayfalarını kontrol etmeleri ve soru kitapçık numarasını cevap kâğıdı üzerinde ilgili alana yazıp kodlamalarının gerektiği, 09.50'de adaylara dağıtılan ve kontrolü aday tarafından yapılan soru kitapçıkları üzerindeki karekod etiketlerinin Salon Aday Yoklama Listesinde ilgili alana görevliler tarafından yapıştırılması işleminin soruları cevaplama süresi başlamadan önce tamamlanması gerektiği, bu iş ve işlemler için kesin süreler belirlendiğinden, sınavın bütün salonlarda tam zamanında başlayabilmesi için, adayların soruları cevaplama saatinden

makul bir süre önce sınava girecekleri salonlarda hazır bulunmalarının gerektiği,

5.6) Sınav güvenliğini ve adaletini sağlamak amacıyla adayların soruları cevaplamaya başlama saatinden 15 dakika öncesinde binaya girişin tamamlanmış olması kuralının, 2017 yılı başından itibaren tüm sınavlarda uygulanmaya başlandığı ve bu kuralın; 03/01/2017 tarihinde ÖSYM internet sayfasında yayımlanan 2017-ÖSYS Kılavuzuyla, 02/03/2017 tarihli YGS Sınavı Giriş Belgelerinin Edinilmesi başlıklı Basın Duyurusuyla, 16/02/2017 tarihinde yayımlanan 2017-YGS Aday Eğitim Filmiiyle, Milli Eğitim Bakanlığına 02/03/2017 tarihinde okullarda ilan edilmesi için gönderilen “2017 ÖSYM Sınav Kuralları Değişikliği” konulu yazıyla, ÖSYM Sosyal Medya hesaplarıyla kamuoyuna duyurulduğu, bunlara ek olarak; adayın sınava girmesi için mutlaka yanında bulundurması gereken ve sadece kendi şifresiyle Aday İşlemleri Sistemine (AİS) girerek alabildiği Sınava Giriş Belgesini yazıcıdan dökme işlemi öncesinde ekrana gelen “DİKKAT! Sınav binasına en geç sınav başlangıç saatinden 15 dakika öncesinde giriş yapınız. Bu süreden sonra sınav binasına giriş yapılamayacaktır.” uyarısına adayın verdiği “OKUDUM, ANLADIM” onayıyla, Sınava Giriş Belgesi üzerinde adayların dikkatini çekecek şekilde vurgulanarak tüm adayların haberdar olmasının sağlandığı, ihlalleri azaltmak için kuralların esnetilmesinin veya kaldırılmasının faydalı olmayacağı ve çözüm üretmeyeceği, ideal olanın sınavlarda herhangi bir kuralın ihlal edilmemesi olduğu, ancak bu, pratikte mümkün olmadığı için ihlalleri en aza indirmeye yönelik caydırıcı tedbirler alınması gerektiği, kural ihlallerini azaltmanın en etkili yolunun, kuralların ayırım yapılmaksızın tüm adaylara aynı titizlikle uygulanması ve bu konuda hiç kimseye veya gruba istisna tanınmaması gerektiği,

5.7) 15 dakika kuralı nedeniyle sınava giremeyen adaylara ek bir sınav hakkı tanınması durumunda; yapılacak yeni sınavda puanı hesaplanan adayların puanları 2017-YGS sonuçları ile bir araya getirildiğinde, birçok adayın daha önce ilan edilen başarı sırası araya giren adaylar nedeniyle alt sıralara gerileyeceği, iki sınav arasında kolaylık-zorluk tartışmasının ortaya

çıkacağı, farklı sorularla yapılacak olası bir sınavın test puanı ortalamaları ile sonuçları açıklanan 2017-YGS test puanı ortalamalarının muhtemelen aynı olmayacağı, yapılan iki sınavın karşılaştırılarak birçok tartışmayı beraberinde getireceği, medyada değişik nedenlerle yoğun biçimde gündeme gelen münferit olaylar lehine istisnai kararlar verilmesinin, çözeceği düşünülen daha çok yeni sorunlara yol açabileceği, yaklaşık 102 bin adayın sınav ücretini yatırdığı halde 2017-YGS'ye girmediği, hem başvurduğu halde sınav ücretini ödememiş hem de sınav ücretini ödemediği halde sınava girmemiş aday sayılarının bir önceki yıla göre artış gösterdiği, sınav binasına 09.45'ten önce gelmediği için sınava giremeyen aday sayısının tespitinin; bu yönde bir kayıt yapılmadığı için mümkün olmadığı, ancak salon tutanaklarının incelenmesi sonucunda Türkiye genelinde 16 adayın 09.45'ten sonra sınav binasına geldiği ve görevlilerin inisiyatif kullanmasıyla içeri alındığı anlaşılmış olup; bu adayların sınavlarının ÖSYM Yönetim Kurulunun 24/03/2017 tarihli ve YK 2017/05.03 sayılı kararı ile geçersiz sayıldığı, Sınavın yapıldığı 7645 bina girişine ilişkin kamera kayıtlarının incelenmesi tamamlandığında zaman ve süre ihlallerinin tespiti halinde, ilgili aday ve görevlilere benzer yaptırımların uygulanacağı, bu nedenle, yeni bir sınavın yapılması sadece 15 dakika kuralı nedeniyle sınava girmeyen adayları değil, içinde bu adayların da bulunduğu ve çok farklı nedenlerle sınava girmeyen yaklaşık 102 bin adayı kapsayacağı ve bu durumun ilave bir sınavın yapılma gereğiyle örtüşmeyeceği gibi nedenlerden dolayı uygun olmayacağını değerlendirildiği,”

açıklamalarına yer verilmiştir.

C. Olaylar

6) Başvuru belgesi ve ekleri ile idare tarafından gönderilen bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde olaylar aşağıda özetlenmiştir:

6.1) ÖSYM Yönetim Kurulu 29/12/2016 tarihinde aldığı kararla; 2017 yılından itibaren bütün sınav kılavuzlarında yer almak üzere bazı yeni düzenlemeler yapmış olup, bu düzenlemelerden biri olan, sınavlarda soruları cevaplama süresi başlamadan

önce, sınav salonlarındaki iş ve işlemlerin yapılacağı zaman ve sürelerin dakika cinsinden belirlendiği Sınav Uygulama Talimatı uygulanmaya başlamıştır. Bunun için adayların tümünün salonda bulunmasını sağlamak üzere 15 dakika kuralı getirilmiştir. Buna göre, sınavın zamanında ve hatasız yapılabilmesi için, adayların sınav binalarına girişleri, sınav sorularını cevaplama zamanı başlamadan 15 dakika önce tamamlamaları öngörülmüştür.

6.2) 2017 Yılı Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Sistemi (ÖSYS) Kılavuzu 03/01/2017 tarihinde ÖSYM internet sayfasında yayımlanmış ve 4-18 Ocak 2017 tarihleri arasında Yükseköğretme Geçiş Sınavına girecek adayların başvuruları alınmıştır.

6.3) Sınava başvuran adaylardan 117 kişi, 12 Mart 2017 tarihinde yapılan YGS'ye girmek üzere Sınav Giriş Belgelerinde belirtilen sınav giriş yerlerine gittiklerinde, görevlilerin yeni Sınav Uygulama Talimatı uyarınca 09.45'ten sonra sınav binasına adayların alınmayacağı kuralından dolayı, sınav binalarına giremeyeceklerine dair uyarı ve engellemelerinden dolayı YGS'ye girememişler, bunun üzerine de, konuyla ilgili Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunmuşlardır.

6.4) Söz konusu başvurularda, idari başvuru yollarının tüketilmediği, ancak, 6328 sayılı Kanununun 17'nci maddesinin 4'üncü fıkrası gereği, başvuranlar açısından konuyla ilgili telafisi güç ve imkânsız zararların doğma ihtimalinin bulunduğu anlaşıldığından, idari başvuru yolunun tüketilmesi şartı aranmadan başvurular hakkında inceleme ve araştırma aşamasına geçilmiştir.

D. Kamu Denetçisi Arif DÜLGER'in İnceleme ve Araştırma Bulguları

7) Başvuru konusunun çözümü amacıyla ilgi idareden istenen bilgi ve belgeler Kurumumuza ÖSYM Başkanlığı tarafından gönderilmiş olup, söz konusu bilgi ve belgelere "İdarenin Başvuru Konusuna İlişkin Açıklamaları" başlığı altındaki paragraflarda yer verilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

8) Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının;

8.1) “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesi; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”,

8.2) “Temel hak ve hürriyetlerin niteliği” başlıklı 12 nci maddesi; “Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.

Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder.”,

8.3) “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” başlıklı 13 üncü maddesi; “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”,

8.4) “Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi” başlıklı 42 nci maddesi; “Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. ...Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir.”,

9) Birleşmiş Milletler “İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler/Paris Prensipleri’nin Ulusal kuruluşların yetkileri ve görevlerini düzenleyen ilk bölümünün 3’üncü maddesi; “Ulusal kuruluşlar... Hükümete, parlamentoya ve diğer ilgili bütün organlara, bunların talebi üzerine veya kendi inisiyatifleriyle, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına ilişkin konularda görüş bildirir, tavsiyelerde bulunur, öneriler ve raporlar sunar; ...İnsan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması konusundaki yasama ve yürütme hükümleri ile yargının düzenlenmesiyle ilgili hükümler; bu amaçla ilgili olarak ulusal

kuruluşlar, yürürlükteki yasaları, mevzuatı ve yasa tasarıları ile yasa önerilerini incelerler ve metinlerin, insan haklarının temel ilkeleriyle uyumlu hale getirilmeleri için uygun gördükleri tavsiyeleri yaparlar; gerek gördükleri takdirde, yeni yasaların kabul edilmesini, yürürlükteki yasaların uyumlu hale getirilmesini ve idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye ederler...”

10) İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin;

10.1) 26'ncı maddesi; “Herkes eğitim hakkına sahiptir.”,

10.2) 30'uncu maddesi; “Bu bildirgenin hiçbir kuralı, herhangi bir devlet, topluluk veya kişiye, burada açıklanan hak ve özgürlüklerden herhangi birinin yok edilmesini amaçlayan bir girişimde veya eylemde bulunma hakkını verir biçimde yorumlanamaz.”,

11) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin “Hakları kötüye kullanma yasağı” başlıklı 17'nci maddesi; “Bu Sözleşme'deki hiçbir hüküm, bir devlete, topluluğa veya kişiye, Sözleşme'de tanınan hak ve özgürlüklerin yok edilmesi veya bunların Sözleşme'de öngörülmuş olandan daha geniş ölçüde sınırlandırılmalarını amaçlayan bir etkinliğe girişme ya da eylemde bulunma hakkı verdiği biçiminde yorumlanamaz.”,

12) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 1 No'lu Protokol'ün 2 nci maddesi; “Hiç kimse eğitim hakkından yoksun bırakılmaz. Devlet, eğitim ve öğretim alanında yükleneceği görevlerin yerine getirilmesinde, ana ve babanın bu eğitim ve öğretimin kendi dini ve felsefi inançlarına göre yapılmasını sağlama haklarına saygı gösterir.”

13) 04/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun;

13.1) “Yükseköğretim Kurulunun Görevleri” başlıklı 7'nci maddesinin (1) fıkrası; “Yükseköğretim kurumlarında ve bu kurumlara girişte imkân ve fırsat eşitliği sağlayacak önlemleri almak”,

13.2) “Yükseköğretime giriş ve yerleştirme” başlıklı 45'inci maddesinin (a) fıkrası; “Yükseköğretim kurumlarına giriş ve yerleştirme işlemleri imkân ve fırsat eşitliğini

sağlayacak tedbirleri almak kaydıyla, Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen usul ve esaslara göre yapılır.”,

14) 17/02/2011 tarihli ve 6114 Sayılı Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun;

14.1) “Amaç” başlıklı 1’inci maddesi, “Bu Kanunun amacı, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının teşkilat, görev ve yetkileri ile Başkanlık tarafından yapılacak her türlü sınav ve yerleştirmeler ve bu sınavlarda görev alanların yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”

14.2) “Tanımlar” başlıklı (Değişik:2/12/2016-6764/64 md.) 2’nci maddesinin (e) fıkrası; Kılavuz, “ölçme, seçme ve yerleştirme işlemlerine ilişkin uyulması gereken kurallar, duyurular veya yol gösterici açıklamalardan oluşan ve adaylar ile diğer ilgilileri bağlayıcı olan basılı veya elektronik ortamdaki bilgi paketi” olarak tanımlanmaktadır.

14.3) “Kuruluş Görev ve Yetkiler” başlıklı 3’üncü maddesinin ikinci fıkrasının; (a) bendi; “Yükseköğretim Kurulu kararlarına veya ilgili mevzuat hükümlerine istinaden başta yükseköğretim kurumlarında ön lisans, lisans veya lisansüstü öğrenim görece adayların puan sıralamasına göre tespiti veya yerleştirilmesi ile yükseköğretim kurumlarında atama veya yükselmelerde esas alınan sınavlar olmak üzere, ulusal ve uluslararası her türlü bilim, yetenek veya yabancı dil sınavları ile gerektiğinde yerleştirme işlemlerini yapmak.”,

14.4) “Başkan, Başkan Yardımcıları ve Yönetim Kurulu” başlıklı 4’üncü maddesinin sekizinci fıkrası; “Başkanlığın karar organı olan Yönetim Kurulu, Başkan ve Başkan yardımcıları dâhil sekiz üyeden oluşur. Başkan, Yönetim Kurulunun da başkanıdır...”, **on birinci fıkrasının (a ve b) bendi;** “Sınav sorularının hazırlanması veya sınavların yapılması için gerekli ilkeleri belirlemek.” “Sınavların yürütülmesinde gerekli kılavuz, açıklama ve belgeleri onaylamak.”,

14.5) “Temel İlkeler” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrası; “Sınav, ölçme, değerlendirme ve yerleştirme işlemleri,

güvenilirlik, gizlilik, tarafsızlık, bilimsellik ilkeleri çerçevesinde ve adaylara fırsat eşitliği sağlayacak biçimde yapılır.” hükmü ve **aynı maddenin beşinci fıkrası**; “Sınavlarla ilgili her türlü açıklama, başvuru ve sınav sonuçlarının adaylara duyurulması, Başkanlığın internet sayfasında yapılır. İnternet sayfasındaki duyurular adaylara tebliğ hükmündedir.” ve **aynı maddenin yedinci fıkrası**; “Yükseköğretim ile ilgili sınavlar Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yapılır.”,

15) 26/9/2012 tarihli ve 28423 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Adayların ve Sınav Görevlilerinin Sınav Binalarına Giriş Koşullarına İlişkin Yönetmeliğin “Adayların Sınav Binalarına Girişleri” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi; “Adaylar, sınava giriş belgesinde gösterilen; bina, salon, sınav tarihi ve saatinde sınavlara girmek zorundadır.

ÖSYM tarafından Kılavuzla belirlenen saat ve sürelerden sonra gelen adaylar sınavlara alınmaz. Kılavuz ve benzeri düzenlemelerle belirlenen sürelerden sonra geldiği için sınava alınmayan adaylar, sınava alınmamaları nedeniyle hiçbir hak iddia edemezler.”,

16) 2017 Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Sistemi (ÖSYS) Kılavuzunun 3.4. “YGS Sınavı Nasıl Uygulanacaktır ?” başlıklı 3.4. kısmı; “Sınavın başlama saatinden 15 dakika önce adayların sınav binalarına alınma işlemleri tamamlanacaktır. Adaylar, saat 09.45’ten sonra sınav binalarına alınmayacaklardır.” hükümlerini amirdir.

B. Başvuru Konusuna İlişkin Uygulamalar

17) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Ponomaryovi v. Bulgaristan Davası (Başvuru No: 5335/05) kararının 49 numaralı paragrafında; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 numaralı protokolünün ikinci maddesinde düzenlenen eğitim hakkının birinci cümlesinin “...bu hüküm (Sözleşmenin) Taraf Devletlerine belirli eğitim kurumlarını kurmak veya desteklemek yükümlüğünü vermese de, Taraf Devletlerin bu kurumlara etkili bir erişimi sağlamakla yükümlü olduğu...Daha farklı bir ifadeyle, belirli bir zamanda mevcut eğitim kurumlarına erişimin, Sözleşmenin 1 numaralı protokolünün ikinci

maddesinin birinci cümlesinde ifade edilen eğitim hakkının asli bir unsuru olduğu...” ifadelerine yer verilmiştir.

18) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) Orsus ve Diğerleri v. Hırvatistan (Case of Oršuš and Others v. Croatia (Application no. 15766/03), European Court of Human Rights Grand Chamber Judgment Strasbourg 16 March 2010) **kararında;** 1 No’lu Protokol’ün 2. Maddesindeki **eğitim hakkının eğitim kurumlarına erişim ve verilen eğitimden diğerleriyle eşit faydalanmayı ihtiva ettiğini**, devletlerin belli nedenlere dayalı olarak yapacakları eğitimsel ayırma konusunda da sınırlı bir takdir **marjına sahip** olduklarının ifade edildiği görülmüştür.

19) AİHM, Ashingdane davasında; “bir hakka müdahale eden idari işlemde kullanılan araçlar ile gerçekleştirilmek istenen amaç arasında makul bir orantılılık ilişkisi”ni kararında ölçü olarak almış, söz konusu orantılılık ilkesini **Sporrong ve Lönnroth-İsveç kararında;** “toplumun genel yararının gerekleri ile bireyin temel haklarının korunmasının gerekleri arasında adil denge” şeklinde ifade etmiştir. Buna göre bireye “aşırı külfet” yüklenmesi halinde, gerekli denge kurulamayacaktır. (Prof. Dr. Osman DOĞRU-Dr. Atilla Nalbant, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar* (2. Cilt), Yargıtay Başkanlığı, Ankara, 2013, s. 659.)

20) Anayasa Mahkemesinin 21/01/2015 tarihli ve E:2013/9660 sayılı kararına göre; “...önlemin temelini oluşturan meşru amaç karşısında, bireye düşen fedakârlığın ağırlığının göz önünde bulundurulması ve gözetilen genel yararın gerekleri ile bireyin temel hakkının korunması arasında adil bir dengenin kurulup kurulmadığının belirlenmesi zorunludur. **Anayasa’nın 13. Maddesi vasıtasıyla bu denge Anayasa’da yer alan tüm temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması hususunda geçerlidir...** Sınırlamada öngörülen meşru amaç ile sınırlandırma aracı arasında orantısızlık bulunmamalı, sınırlandırma ile ulaşılabilecek genel yarar ile temel hak ve özgürlüğü sınırlandırılan bireyin kaybı arasında adil bir denge kurulmasına özen gösterilmelidir.”

21) Anayasa Mahkemesinin 24/06/2015 tarihli ve E:2012/1281 sayılı kararına göre; Ölçülülük ilkesi, “elverişlilik”, “gereklilik” ve “orantılılık” olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır.

“Elverişlilik”, öngörülen müdahalenin, ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirilmeye elverişli olmasını, **“Gereklilik”**, ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını, yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, **“Orantılılık”** ise, bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

22) Danıştay 12’nci Dairesinin E:2015/148 sayılı kararına göre; “...2014 Engelli Kamu Personel Seçme Sınavına katılan davacının, sınavının sınava kolunda saatle girdiğinden bahisle sonradan geçersiz sayılmasına ilişkin... olayda her ne kadar davacının yukarıda yer verilen yönetmelik ve kılavuz hükümlerine aykırı olarak kolunda saat ile sınava girdiği sabit ise de; davalı idarenin sınavın güvenliği ile ilgili her türlü tedbiri almakla yükümlü olduğu, sınavın yapıldığı ana bina ve sınav salonuna girişinde davacının herhangi bir uyarıyla karşılaşmaksızın sınava alındığı hususları göz önüne alındığında; davacının kolunda saat ile sınava girmesi dışında sınav içerisinde sınava aykırı bir hareketinin olduğuna ve saatin davacıya avantaj sağladığına veya olumlu bir katkısının olduğuna dair bir tespit bulunmadığı, ayrıca salon görevlilerince sınav esnasında davacıya bu konuda bir müdahale yapılmadığı anlaşıldığından, davacının sınavının salt saat ile sınava girdiğinden bahisle sonradan geçersiz sayılmasına ilişkin dava konusu işleminde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. **Bu durumda, dava konusu işlemin iptaline karar verilmesi gerekirken, davanın reddi yolunda verilen Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.”**

23) AYİM İkinci Dairesinin 28/03/2001 tarih ve E:2000/583 ve K:2001/253 sayılı kararında; Kara Harp Okulunda öğrenci olan davacının sınavda cep telefonu ile kopya çekmesi ve Kara Harp Okulu Yüksek Disiplin Kurulunun, öğrenci hakkında en ağır ceza olan okuldan çıkarma cezası vermesi ile ilgili olarak, bu işlemi sebep unsuru bakımından iptal ettikten sonra, “bunun yanında işlem tesis edilirken kamu yararı ile kişisel yarar arasında tatminkâr bir dengenin kurulmadığı görüldüğünden işlem amaç unsuru bakımından da hukuka aykırı bulunmuştur” demiştir. (Prof. Dr. Kemal Gözler, İdare Hukuku (Cilt-1), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s. 972-973)

24) Ankara Beşinci İdare Mahkemesinin 23/02/2017 tarih ve E:2017/303, K:2017/629 sayılı kararında; 24 Aralık 2016'da düzenlenen avukatlar için adli yargı hâkim ve savcı adaylığı yazılı sınavına giren adayın kol saati ile sınava girdiğini sınav başladıktan yarım saat sonra fark eden görevlilerce, 'Adayların ve Sınav Görevlilerinin Sınav Binalarına Giriş Koşullarına İlişkin Yönetmelik' gereğince adayların saat ile sınava girmesi açık şekilde yasaklandığı gerekçesiyle bu durumun tutanak altına alındığı; ancak adayın sınava devam etmesinin kararlaştırıldığı, ÖSYM'nin 13 Ocak 2017 tarihinde adayın sınavını geçersiz saydığı işleme karşı açılan davada "Amacın sınava katılanların bilgi ve emeklerinin dışında başka yollarla sonuca gitmesini, kopya çekmesini engellemek olduğu dikkate alındığında, bu amaca götürecek yol ve yöntemler ile aksine davranışın tespit edildiği hallerde uygulanacak hukuki yaptırımların ölçülü olması gerekir. Bu nedenle, kopya çekildiği yönünde belirleme yapılmadan, sadece yasaklanan belirli objelerin sınav salonuna sokulduğunun tespiti üzerine sınavın geçersiz sayılması ölçülülük ilkesi ile bağdaşmamaktadır. **Salt saat ile sınava girmiş olması dışında, kopya çektiğine veya sınav sonucunun objektif olarak değerlendirilmesini engelleyecek şekilde hal ve hareketler içerisinde olduğuna ilişkin bir tespit bulunmayan davacının sınavının geçersiz sayılmasına ilişkin dava konusu işlemden hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmaktadır."** şeklinde karar verilmiştir.

C. Kamu Denetçisi Arif DÜLGER'in Kamu Başdenetçisi'ne Önerisi

25) Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; söz konusu kural ve yaptırımın temel bir hak olan eğitim hakkına ölçüsüz bir müdahaleyi ihtiva ettiği, bu müdahale neticesinde orantısız ve ölçüsüz bir mağduriyet oluşturduğundan bahisle ilgili idarelere Tavsiye Kararı verilmesi yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

D. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

26) 4 numaralı paragrafta açıklandığı üzere, başvuran 117 aday, ÖSYM tarafından sınavlara ilişkin belirlenen, "Sınavın başlama saatinden 15 dakika önce adayların sınav binalarına alınma işlemleri tamamlanacaktır. Adaylar, saat 09.45'ten sonra sınav binalarına

alınmayacaklardır.” kuralına göre, geç kaldığı gereğiyle 12/03/2017 tarihinde katılacağı YGS'ye alınmadığından bahisle, konuyla ilgili mağduriyetlerin giderilmesi talebiyle Kurumumuza başvurmuştur.

27) İnceleme konusu esas başvurunun tetkiki neticesinde; 14.1-14-5 numaralı paragraflarda açıklandığı üzere, ÖSYM Başkanlığının 6114 sayılı Kanun ile verilen görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idari düzenlemeler yapma, Yükseköğretim Kurulu kararlarına veya ilgili mevzuat hükümlerine istinaden **yükseköğretim kurumlarında ön lisans, lisans veya lisansüstü öğrenim görece adayların puan sıralamasına göre tespitine veya yerleştirilmesine ilişkin işlemlerini yapma ve kılavuzlar hazırlama yetkisini haiz olduğu**, ÖSYM Başkanlığının karar organı olan ve sınavların yapılması için gerekli ilkeleri belirleyen ÖSYM Yönetim Kurulunun 29/12/2016 tarih ve 2016/26 sayılı kararıyla; 2017 yılından itibaren bütün sınav kılavuzlarında yer almak ve uygulanmak üzere bazı yeni düzenlemeler yaptığı, bunlardan birinin, sınavlarda soruları cevaplama süresi başlamadan önce, sınav salonlarındaki iş ve işlemlerin yapılacağı zaman ve sürelerin dakika cinsinden belirlendiği Sınav Uygulama Talimatının uygulanmaya başlaması olduğu, bunun için adayların tümünün salonunda bulunmasını sağlamak üzere 15 dakika kuralının getirildiği, buna göre, sınavın zamanında ve hatasız yapılabilmesi için adayların sınav binalarına girişlerinin, sınav sorularını cevaplama zamanı başlamadan 15 dakika önce tamamlanması gerektiği, 2017-ÖSYS Kılavuzunda da bu kurala yer verildiği, başvuranın 15 dakika kuralı gereği sınav binasına alınmadığından YGS'ye giremediği tespit edilmiştir.

28) Bir önceki paragrafta da izah edildiği üzere, ÖSYM'nin yapmış olduğu sınavlar, ölçme, seçme ve yerleştirme işlemlerine ilişkin uyulması gereken kurallar, duyurular veya yol gösterici açıklamalardan oluşan ve adaylar ile diğer ilgilileri bağlayıcı olan, basılı veya elektronik ortamdaki bilgi paketi olarak tanımlanan ve her bir sınav için hazırlanarak önceden ilan edilen sınav kılavuzunda yer alan hükümler çerçevesinde yapılmakta olduğu, ayrıca sınavlarla ilgili her türlü duyurunun Kurumun internet sayfasında yapılacağı ve bu duyurunun adaylara tebliğ hükmünde olduğu 6114 sayılı Kanunda açıkça belirtilmektedir.

29) Eğitim hakkı “Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi” başlıklı Anayasanın 42 inci maddesinde düzenlenmiş olup bu madde uyarınca “Kimse,

eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir...” hükmünü haizdir.

30) 17 numaralı paragrafta da yer verildiği üzere, AİHS'in 1 inci protokolünün 2 nci maddesinde de düzenlenen eğitim hakkının kapsamı konusunda somut olayla ilgili en önemli unsur; **devletin “eğitim hakkından yoksun bırakmama” yükümlülüğüdür.** Keza, AİHM bu madde gereğince, taraf devletlerin herkese “belirli bir zamanda var olan eğitim kurumlarına erişim **hakkı**”nı sağlamakla yükümlü olduğunu kabul etmektedir. Daha kısa ve öz bir anlatımla devlet, kurduğu veya desteklediği eğitim kurumlarına etkili bir şekilde erişimi sağlamakla yükümlüdür.

31) Bununla birlikte, eğitim hakkının özüne dokunmayacak ve hakkın etkinliğini azaltmayacak şekilde, taraf devletlerin sınırlama konusunda belirli bir “takdir alanına” sahip olduğu 18 numaralı paragrafta yer verilen kararda görülebileceği üzere AİHM tarafından kabul edilmektedir.

32) Bu takdir alanına uygun olarak, idarenin düzenleme yaparken eğitim hakkına yönelecek müdahalelerin ölçülü olması, Anayasanın 13 üncü maddesinin amir hükmü ve hukukun genel ilkesi gereğidir. Genel manada kararların olaylara uygunluğunu, amaç-araç dengesini ya da kamu yararı-kişisel yarar dengesini ifade eden “ölçülülük”; 21 numaralı paragrafta belirtildiği üzere; “elverişlilik”, “gereklilik” ve “orantılılık” olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. Somut olayda tartışılan ve ÖSYM tarafından getirilen “15 dakika kuralı” ile eğitim hakkına yapılan bu müdahalenin hukuka uygun bir sınırlama olduğunun kabul edilebilmesi için, ölçülülük ilkesinin yukarıda bahsedilen üç unsurunu birlikte karşılaması gerekmektedir.

33) ÖSYM'nin 5.2. numaralı paragrafta yer verilen ve adayların motivasyonunun sağlanması, sınav güvenliğinin gereği gibi yerine getirilmesi ve sınav öncesi işlemlerinin sınav başlamadan önce tamamlanması olarak ifade edilebilecek kuralın sebep unsurunu oluşturan gerekçelerle birlikte değerlendirildiğinde kuralın idarenin amacını sağlaması noktasında “elverişlilik” ilkesine uygun olduğu düşünülebilir.

34) Ancak, ölçülülüğün ikinci unsuru olan gereklilik, amaca ulaşılması bakımından **kişiye kusurunun en uygun karşılığıyla muamelede bulunulmasını**, daha açık bir ifadeyle, **aynı sonuca daha**

yumuşak bir önlemlerle varılabilmesi halinde bu yumuşak önlemin tercih edilmesini ifade etmektedir. Somut olayda ise, amacı sağlayabilecek daha yumuşak ve yapıcı bir çözüm bulmak mümkün iken, **idarece sınav saatinden daha önce sınav binasına gelen adaylara** “sınav binasına alınmamak” şeklinde bir yaptırım uygulanmasının; bir aday için olabilecek en ağır yaptırım olduğu, dolayısıyla getirilen “15 dakika kuralının” idarenin göz önünde bulundurması gereken **“gereklilik” ilkesine uygun olmadığı değerlendirilmiştir.**

35) Şöyle ki, 9.45 ile 10.00 saatleri arasında sınav binası önünde hazır bulunan adayların sınav binasına alınmaması yerine ayrı bir sınav salonuna alınması şeklinde bir çözümün tercih edilmesi halinde de, idarece belirtilen amaçların gerçekleşmesinin mümkün olduğu değerlendirilmiştir. Böylece, hem idarece gözetilen sınav salonuna vaktinde gelen adayların motivasyonu ile dikkatinin bozulmaması, sınav düzeninin korunması, güvenlik tedbirlerinin gereğince uygulanabilmesi sağlanacak, hem de sınava geç kalan adayların sınav öncesi işlemlerinin daha geç tamamlanması, sınava daha geç başlaması ve daha az soru cevaplama ihtimali dışında bir külfete katlanması gerekmeyecektir.

36) Ölçülülük ilkesinin üçüncü unsuru olan **“orantılılık”**; bir hakka müdahale eden idari işlemde **kullanılan araçlar ile gerçekleştirilmek istenen amaç arasında makul bir dengenin bulunmasını ifade etmektedir.** ÖSYM tarafından getirilen “sınav binasına alınmama” şeklindeki yaptırım sonucunda adayın 1 yıl sonra yapılacak sınava girmek dışında bir hakkı mevcut bulunmadığından aday, **maddi ve manevi olarak o yaşta bir kişiden katlanması beklenemeyecek derecede ağır bir külfete maruz bırakılmıştır.**

37) Bu yaptırımın daha az katılımın olduğu bir sınav yerine katılımın bu kadar geniş olduğu YGS’de kademeli ve yumuşak geçiş yapılmadan uygulanmaya başlanmasının da idari istikrar ilkesiyle bağdaşmadığı, somut olayda olduğu üzere mağduriyetin çok daha büyük olmasına yol açmıştır. Öyle ki, 2017- YGS Sayısal Bilgiler Dokümanı incelendiğinde; 102.949 adayın sınava katılmadığı, 1457 adayın ise sınavının geçersiz sayıldığı görülmüştür. Aynı dokümana göre 2016 yılında sınava girmeyen aday sayısı 61.482, 2015 yılında ise bu sayı 59.227’dir. 2016 yılında 473 kişinin sınavı geçersiz

sayılmışken, 2015 yılında ise 492 adayın sınavı geçersiz sayılmıştır. 2017 yılı istatistikleri, 2015 ve 2016 yılları ile karşılaştırıldığında sınavı girmeyen aday sayısı ve sınavı geçersiz sayılan aday sayısı bakımından 2 kata yakın artışın meydana geldiği gözlemlenmiştir. Meydana gelen bu nitelikteki artışın büyük ölçüde uygulamaya konulan bu yeni kuraldan kaynaklandığı değerlendirilmiştir.

38) İdari istikrar ve idari güven ilkesi gereğince, yerleşik uygulamalarda yapılacak bir değişikliğin, etkililiği sınanmış yumuşak geçişlerle gerçekleştirilmesi beklenir. Adaylar, aileleri ve hatta tüm toplum tarafından birkaç yıllık zaman diliminde bu tip uygulamaların benimsenebileceği dikkate alındığında, katı ve eğilmez şekilde uygulanacak bu tip kuralların mağduriyetler doğuracağı kaçınılmazdır.

39) 1974 yılından itibaren uygulanan üniversiteye girişte merkezi sınav sistemi, ÖSYM nezdinde yerleşik uygulamalar oluşturmuştur. Bu yerleşik uygulama neticesinde, adayların sınav saatine kadar sınav binasına alındığı, hatta bu sürenin sınav saatinden 15 dakika sonrasına kadar esnetildiği bilinmektedir. Bu yerleşik uygulama ve beklentinin aksine, “15 dakika kuralı ve sınav binasına alınmama yaptırımının” getirilmesi, üstelik bunun kuralın etkililiğinin ve adayların kurala uyumunun ölçülmeksizin hayata geçirilmesi, idari istikrar ilkesi ile bağdaşmamaktadır. ÖSYM tarafından; katılım kitlesinin daha az olduğu ve/veya yılda birden fazla kez gerçekleştirilen sınavlar yerine KPSS’den sonraki en geniş katılımlı ve en genç aday kitlesinin girdiği YGS’de kademeli ve yumuşak geçiş yapılmadan uygulanmaya başlanması adaylar nezdinde daha geniş ölçekte mağduriyete yol açmıştır.

40) Diğer taraftan, her ne kadar İdare tarafından kural değişikliğinin farklı araçlarla adaylara duyurulduğu ifade edilmekte ise de; YGS’ye giren adayların yalnızca %43.99’unun lise son sınıf öğrencisi olduğu, geri kalan %56’sının ise daha önceden bu sınava girmiş kişiler olduğu göz önünde bulundurulduğunda, daha önceki yıllarda sınava giren adayların bu radikal değişikliği anlamamış olmasının olağan olduğu, 36.nolu paragrafta yer verilen istatistiklerden de görüleceği üzere, kuralın bazı adaylar tarafından anlaşılamadığı dolayısıyla İdarenin bu kuralı duyurmak için başvurduğu yöntemlerin adaylar nezdinde yeterince etkili olmadığı değerlendirilmektedir.

41) Adayların sınav binasına alınmaması kamu vicdanında rahatsızlık oluşturmuştur. Bu rahatsızlık sınav binasına alınmayan adayların görüntülerinin basına yansımaları üzerine toplumda infial boyutuna ulaşmıştır. Bunların yanında Kurumumuza yapılan başvuruların sıklığı, bu yaptırımın adaylar aleyhine doğurduğu sonuçların orantılı olmadığını teyit etmektedir. Dolayısıyla, idarenin amaçları ile bu amaca ulaşmak için getirdiği yaptırım arasında **“orantılılık” bulunmadığı gibi**, sınav adayının eğitim hakkına erişim noktasında kullanılan araç bakımından **adil bir dengenin gözetilmediği sonucuna ulaşılmıştır.**

42) Yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda; sınav binası önünde, sınav başlama saatinden 15 dakika öncesinde hazır bulunulma kuralının idarenin amaçlarını karşılama bakımından **“elverişli” olduğu; ancak 9.45 ile 10.00 saatleri arasında sınav binası önünde hazır bulunan adayların “sınav binasına giriş yapamayacağı” yaptırımının “gereklik” ve “orantılılık” unsurlarını sağlamadığı değerlendirilmiştir. Böylece, idarece getirilen yaptırım suretiyle eğitim hakkına yapılan müdahalenin ölçülü olmadığı, dolayısıyla bu yaptırımın hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu değerlendirilmiştir.**

43) Bu tespitlerden hareketle, ölçsüz bir şekilde eğitim hakkına yapılan müdahale sonucunda oluşan hak ihlalinin giderilmesi gerekmektedir. **Bu hak ihlalinin giderilebilmesi için idareden beklenen, başvuran 117 kişi ile birlikte sınav günü 9.45 ile 10.00 saatleri arasında sınav binası önünde hazır bulunduğu idarece tespit edilen tüm adayların mağduriyetini giderici tedbirler almasıdır. Bu konuda yeni sınavın yapılması halinde kolaylık-zorluk tartışmalarının ortaya çıkacağı ve adayların sıralamalarının değişeceğinden bahisle yeni mağduriyetlerin oluşabileceği düşünüldüğünde, somut olay kapsamında hukuka aykırılığı ortadan kaldıracak çözümlerin yeni mağduriyetler oluşturmayacak şekilde gerçekleştirilmesi idareden beklenmektedir.** İdare tarafından hukuka aykırılığı ortadan kaldıracak başkaca alternatif çözümlerin üretilmesi, Anayasanın 2 nci maddesi ile koruma altına alınan hukuk devleti ilkesinin, hukukun genel ilkelerinin ve iyi yönetim anlayışının bir gereğidir.

E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

44) T.C. Anayasası'nın **42'nci maddesine göre**, *kimsenin eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılmayacağı* yine **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek 1. No.lu Protokol'ün 2 nci maddesi**, *hiç kimsenin eğitim hakkından yoksun bırakılmayacağı*, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 26'ncı maddesinde, *eğitimin insan kişiliğini tam geliştirmeye ve insan haklarıyla temel özgürlüklere saygıyı güçlendirmeye yönelik olacağı*, hüküm altına alınmıştır. Keza, **Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin (ES-KHUS) 13'üncü maddesi**, *sözleşmeye taraf devletlerin, herkesin eğitim görme hakkına sahip olduğunu kabul edeceğini... Her düzeyde okullar sisteminin geliştirilmesinin aktif bir şekilde yürütüleceğini* düzenlemiştir. **Anayasanın 13 üncü maddesi**; "... Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz" hükmünü amirdir. Bu nedenle temel bir hak olan eğitim hakkına yönelik gerçekleştirilen bu müdahalenin ölçüsüz olduğu, dolayısıyla eğitim hakkının ihlal edildiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

F. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

45) 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde; **Kurumun, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması** gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözeticeği düzenlenmiştir.

46) Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının 41'inci maddesinde

de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup, benzer ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen “Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası”nda da yer verilmiştir.

47) “İdari istikrar ilkesi, hukuk kurallarının sık sık ve keyfi olarak değiştirilmemesi, böylece kişilerin hukuki düzenlemelerin belli bir süre varlıklarını sürdüreceklerine güvenebilmelerini ve geleceklerini planlayabilmelerini ifade eder.” (Yücel Oğurlu, *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı Haklı Beklentiler Sorunu*, sf.190, Ank. Seçkin Yay. 2003) **Haklı beklenti ilkesi,** yasal düzenlemelere, devletin bir taahhüdüne ve yerleşik uygulamalara güvenerek, kişinin, bu düzenleme, taahhüt veya uygulama yönünde muamele edileceğine dair beklentisi olarak ifade edilmektedir. **Somut olayda, sınavın başlama saati olarak ilan edilen saatten 15 dakika öncesinde sınav binasında hazır bulunma kuralı ile bu saatten sonra gelen adayların sınav binalarına alınmalarının yasaklanması, idarenin yıllardır oluşan yerleşik uygulamasının yumuşak ve kademeli geçişle değiştirilmemesi, gerek “idari istikrar”, gerekse “haklı beklenti” ilkelerine uygun bulunmamıştır.**

48) Sonuç olarak; şikâyet başvurusu kapsamında İdareden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içerisinde ve gerekçeli bir şekilde Kurumumuza gönderildiği; İdarenin *kanunlara uygunluk, hesap verilebilirlik, makul sürede ve gerekçeli karar verme ve kararın gerekçeli olarak bildirilmesi* ilkelerine uygun davrandığı görülmüştür.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

49) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17’nci maddesinin sekizinci fıkrasına göre, Kamu Denetçiliği Kurumuna dava açma süresi içinde yapılan başvuru işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmakta olup, anılan Kanunun 21’inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunmaz ise, durmuş olan dava süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B. Yargı Yolu

50) 2709 sayılı 1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması başlıklı 40'ıncı maddesinin ikinci fıkrasında, "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve süreleri belirtmek zorundadır." hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 20'nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı (varsa) dava açma süresinden arta kalan süre içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

V. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, ŞİKÂYET BAŞVURUSUNUN **KABULÜ'ne,**

1) Kurumumuza başvuran K. M. ve 116 adayın sınav saatinden önce sınav binasında hazır bulunmalarına rağmen sınav binasına alınmamalarından doğan mağduriyetlerinin (LYS'ye girmeye hak kazanan öğrenciler açısından yeni mağduriyetlere yol açmayacak şekilde) giderilmesi,

2) Sınav saatinden 15 dakika önce sınav binası önünde hazır bulunma kuralının gözden geçirilerek bundan sonraki sınavlarda benzer radikal kararların alınması durumunda ölçülü ve orantılı davranılması ve yumuşak geçiş yapılarak, adayların ve ailelerinin iletişim ve medya araçları ile yeterince bilgilendirilmesi,

hususlarında ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ BAŞKANLIğINA tavsiyede bulunulmasına,

Kararın BAŞVURANLAR ile YÜKSEKÖğRETİM KURULU BAŞKANLIğINA ve ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ BAŞKANLIğINA tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ

Kamu Başdenetçisi

**2016/1653 ŞİKÂYET NUMARALI, ENGELLİ ARAÇLARINDA
MEYDANA GELEN HASAR SONUCU ÖDENMEKLE MÜKELLEF
OLUNAN TAZMİNATLARDAN ÖTV BEDELİ KESİNTİSİ YAPILMASININ
DÜZELTİLMESİ TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 26/05/2017
TARİHLİ TAVSİYE KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 36311982-101.07.04-E...
BAŞVURU NO : 2016/1653
KARAR TARİHİ : 26/05/2017

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : M. Ç. B,
ADRES : -
**BAŞVURAN VEKİLİ /
TEMSİLCİSİ** : -
BAŞVURUYA KONU İDARE : Hazine Müsteşarlığı
BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuran, engelli araçlarına yapılan
Kasko sigortası kapsamında sigorta
şirketlerinin ÖTV'li bedel üzerinden
primlendirme işlemi yapmasına karşı-
lık, meydana gelen hasar sonucu öde-
mekle mükellef olduğu tazminatlar-
dan ÖTV bedeli kesintisi yapmasının
hukuka aykırılığının giderilmesini talep
etmektedir.
BAŞVURU TARİHİ : 12.4.2016

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran tarafından kurumumuza yapılan şikâyet dilekçesinin incelenmesi sonucunda; şikâyetçi, engelli araçlarına yapılan Kasko sigortası kapsamında sigorta şirketlerinin ÖTV'li bedel üzerinden primlendirme işlemi yapmasına karşılık, meydana gelen hasar sonucu ödemekle mükellef olduğu tazminatlarından ÖTV bedeli kesintisi yapmasının hukuka aykırılığının giderilmesini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kurumumuz tarafından Hazine Müsteşarlığına (Sigortacılık Genel Müdürlüğü) gönderilen 11/05/2016 tarihli ve 3756 sayılı bilgi ve belge isteme yazısına cevaben, Hazine Müsteşarlığı (Sigortacılık Genel Müdürlüğü) tarafından gönderilen 01/07/2016 tarihli ve 20019 sayılı cevabı yazıda; Kara Araçları Kasko Sigortasının; sigortalının, karayolunda kullanılabilen motorlu, motorsuz taşıtlardan, romörk veya karavanlar ile iş makinalarından ve lastik tekerlekli traktörlerden doğan menfaatinin çeşitli tehlikeler dolayısıyla ihlali sonucu uğrayacağı maddi zararlara teminat sağlayan isteğe bağlı bir mal sigortası olduğu, Karar Araçları Kasko Sigortası kapsamında kısmi hasar (onarım işlemi), ağır hasar (çekme belgeli işlem), ve tam hasara (hurda belgeli işlem) uğramış araçlar için kullanılan bir terim olduğu,

3. Ayrıca ülkemiz sigortacılık mevzuatında “pert” kavramına ilişkin bir tanımlamanın yer almadığı, uygulamada ise “pert” kavramının ağır hasara (çekme belgeli işlem) ve tam hasara (hurda belgeli işlem) uğramış araçlar için kullanılan bir terim olduğu,

4. Konu hakkında Kara Araçları Kasko Sigortası Genel Şartlarının 3.3.2 Tazminatın Hesabı ve Ödenmesi başlıklı 3.3.2.2 maddesinde “Onarım masraflarının zarar gören aracın rizikonun gerçekleştiği tarihteki değerini aşması ve aynı zamanda eksper raporu ile aracın onarım kabul etmez bir hale geldiğinin tespit edilmesi durumunda, araç tam hasara uğramış sayılır. **Bu durumda, aracın ilgili mevzuat doğrultusunda hurdaya ayrıldığına dair hurda tescil belgesi sigortacıya ibraz edilmeden araç sahibine sigorta tazminatı ödenmez.**

5. Onarım masrafları sigortalı aracın rizikonun gerçekleştiği tarihteki değerini aşsın veya aşmasın, ağır hasarlı aracın onarımının

mümkün olduğunun eksper raporu doğrultusunda tespit edilmiş olması durumunda, aracın ilgili mevzuat doğrultusunda trafikten çekildiğine dair **“trafikten çekilmiştir” kaşeli tescil belgesi sigorta şirketine ibraz edilmeden araç sahibine sigorta tazminatı ödenmez.**

6. Hak sahibinin aracın hasarlı haliyle sahibine terk edilmesine onay vermesi halinde aracın riziko tarihindeki rayiç değeri ile hasarlı hali arasındaki tutar kendisine tazminat olarak ödenebilir. Bu durumda ilgisine göre yukarıdaki paragraflarda düzenlenen usul çerçevesinde işlem yapılır. Hak sahibinin onayı ile aracı hasarlı haliyle sigortalıya terk ederek tazminatı ödemek isteyen sigortacı, tespit edip sigortalıya bildirdiği sovtaj bedelini bildirimden itibaren 1 aylık süreyle sınırlı olarak garanti etmiş sayılır.

7. Kısmi onarımlarda parçaların sigorta şirketi tarafından tedarik veya tazmin edilmesi halinde hasarlı parçalar talep ettiği takdirde sigortacının malı olur.

8. Kısmi hasar halinde tarafların mutabakatıyla onarım yerine nakdi ödeme yapılabilir.

9. Araç sicilinde bulunan işleme engel kayıtlar sebebiyle, yukarıda belirtilen hurda veya çekme belgesinin hak sahibi tarafından alınmaması ve sigorta şirketine ibraz edilememesi halinde, tazminat ödemesi, ilgili tutarın sigortacı tarafından masrafları tazminat tutarından mahsup edilmek üzere, mahkemece tespit edilen ödeme mahalline tevdi suretiyle de yapılabilir. Bu durumda hurda veya çekme belgesi aranmaz ve ödeme bilgisi sigorta şirketince ilgililere bildirilir.” Hükmünün amir olduğu, ağır hasar ve tam hasar ayırımının yukarıda belirtilen çerçevede sigortacılık esasları ve eksper raporu tespitlerine göre yapıldığı,

9.1. Ağır Hasarlı Çekme Belgeli İşlem; yukarıda yer alan genel şart hükmü gereğince aracın ağır hasarlı olması ve onarımın mümkün olması halinde araç hurdaya ayrılmamakla beraber Karayolları Trafik Yönetmeliğinin ilgili hükümleri doğrultusunda “trafikten çekilerek tescil silinmiştir” kaydı bulunan tescil belgesinin ibrazıyla tazminat ödemesi yapılacağından aracın mevcut haliyle trafiğe çıkması mümkün olmamakta, ancak

aracın muayene sonucu trafiğe çıkmasında bir engel bulunması halinde trafikte kullanılabilceği,

9.2. Tam Hasar Hurda Belgeli İşlem; yukarıda yer alan genel şart hükmü gereğince tam hasara uğramış olan motorlu araç için sigorta şirketi tarafından tazminat ödemesi yapılırken Karayolları Trafik Yönetmeliğinin ilgili hükümleri doğrultusunda “hurdaya çıkarılmıştır” şerhi konulmuş tescil belgesi aranmakta ve bu sebeple söz konusu aracın tekrar trafiğe çıkarılma imkanının bulunmadığı,

9.3. Konu hakkında 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 7 nci maddesinde; “ bu kanuna ekli 2. Sayılı listede yer alan kayıt ve tescile tabi mallardan; a) 87.03 (motor silindir hacmi 1.6000 cm³ aşanlar hariç), 87.04 (motor silindir hacmi 2.800 cm³ aşanlar hariç) ve 87.11 G.T.İ.P numaralarında yer alanların, engellilik oranı % 90 veya daha fazla olan malül ve engelliler tarafından, b) 87.03 G.T.İ.P numarasında yer alan (motor silindir hacmi 2.800 cm³ aşanlar, bütün tekerlekleri motordan güç alan veya alabilenler, sürücü dahil 8 kişiye kadar oturma yeri olan binek otomobilleri, yarış arabaları, arazi taşıtları hariç), yük taşımada kullanılıp azami ağırlığı 3,5 tonu aşmayan ve yolcu taşıma kapasitesi istiap haddinin % 50’sinin altında olanlar ile sürücü dahil 9 kişilik oturma yeri olanların engellilik durumlarının araçları bizzat kullanamayacak ve sürekli olarak tekerlekli sandalye veya sedye kullanmalarını gerektirecek nitelikte olduğunu ilgili mevzuat çerçevesinde alınan engelli sağlık kurulu raporuyla teşvik eden ve engellilik derecesi % 90 veya daha fazla olup tekerlekli sandalye veya sedye ile binilmesine ve seyahat edilmesine uygun tertibat yaptıran malul ve engelliler tarafından, c)87.03 (motor silindir hacmi 1.600 cm³ aşanlar hariç), 87.04 (motor silindir hacmi 2.800 cm³ aşanlar hariç) ve 87.11 G.T.İ.P numaralarında yer alanların, bizzat kullanma amacıyla engelliliğine uygun hareket ettirici özel tertibat yaptıran malul ve engelliler tarafından, d) Bu bendin (a), (b) ve (c) alt bentleri kapsamındaki araçların aynı alt bentlerde belirtilen malul ve engelliler tarafından ilk iktisabından sonra deprem, heyelan, sel, yangın veya kaza sonucu kullanılamaz hale gelmesi nedeniyle hurdaya çıkarılmasında,

bu alt bentler kapsamındaki araçları hurdaya çıkaran malul ve engelliler tarafından beş yılda bir defaya mahsus olmak üzere ilk iktisabı vergiden müstesnadır.” Hükmünün bulunduğu,

9.4. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun 1409. Maddesinde; “sigortacı sözleşmede öngörülen rizikonun gerçekleşmesinden doğan zarardan veya bedelden sorumludur” 1459. Maddesinde “sigortacı, sigortalının uğradığı zararı tazmin eder” esaslarının hükme bağlandığı,

9.5. Konuya ilişkin sektör pratiğinde, Kara Araçları Kasko Sigortası Genel Şartlarının 3.3.2 Tazminatın Hesabı ve Ödenmesi başlıklı 3.3.2.2 maddesi gereği tam hasar hurda belgeli işlem gören, ÖTV istisnasından yararlanmış model yılı 5 yıl ve aşağı olan araçlara tazminat ödemesi yapılırken aracın ilk iktisabında alınmayan ÖTV bedeli düşülerek ödeme yapıldığının müşahede edildiği, **bu çerçevede anılan araç sahiplerinin ÖTV kanununun 7 nci maddesi kapsamında 5 senelik süre beklenilmeden ÖTV istisnasından yeniden yararlanabileceği hususu dikkatte alınarak aracın ÖTV’siz değeri üzerinden ödeme yapılmasının makul olduğu ve mevzuata aykırı olmadığı değerlendirildiği, aksi durumda hurda belgeli araçlar için ÖTV dahil tazminat ödemesi yapılacağı, bu durumda engelli vatandaşın 5 yıllık süre kısıtı olmadan yeniden ÖTV istisnasından faydalanabileceği ve sebepsiz zenginleşmenin gerçekleşeceği,**

9.6. Tam hasar-hurda belgeli araçlar için uygulama yukarıda anlatıldığı şekilde olmakla birlikte konu hakkında ağır hasarlı çekme belgeli araçlarda da benzer uygulamanın hayata geçirilmesini teminen gerekli mevzuat değişikliğinin yapılmasına ilişkin Müsteşarlığın önerisini 28/05/2014 tarihli ve 17115 sayılı yazı ile Gelir İdaresi Başkanlığına gönderdiği belirtilmektedir.

10. Hazine Müsteşarlığının Gelir İdaresi Başkanlığına yazdığı 28/05/2014 tarihli ve 17115 sayılı yazıda; Müsteşarlığa intikal eden engelli vatandaşların başvurularında, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu kapsamında engelli vatandaşlar tarafından iktisap edilen ve vergiden müstesna kılınan araçlara ilişkin kasko sigortası uygulamasında, müsteniden sigorta eksper raporu kapsamında ağır hasar

(çekme belgeli) işlemi gören aracın maliklerinin, hasarlı aracın başka bir kişiye satışı nedeniyle başlangıçta alınmayan ÖTV tutarını ödedikleri hem de yeni araç alırken ÖTV istisnasından faydalanamadıklarını, bu itibarla engelli vatandaşların mağduriyet yaşadıklarını ifade ettiği, mağduriyetin giderilmesi için ağır hasar işlemi görmüş araç sahiplerinin de 5 yıllık süreyi beklemelerine gerek kalmadan **ÖTV istisnasından faydalanabilmeleri için ilgili mevzuatta değişikliğe gidilmesi hususunu bildirmektedir.**

11. Kurumumuz tarafından Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliğine konu hakkında daha detaylı bilgi edinilmesi için gönderilen 11/05/2016 tarihli ve 3755 sayılı yazımıza cevaben; Türkiye Sigorta Birliğinin 22/06/2016 tarihli ve 2842 sayılı yazısında, ÖTV'li ve ÖTV'siz veya farklı tür araçlara poliçe düzenlenirken aracın hasar anındaki rayiç değerine kadar teminat verildiği ve poliçe üzerine herhangi bir bedel yazılmadığı, dolayısıyla poliçe düzenlenirken ÖTV'li DEĞER üzerinden prim hesaplandığı, ödeme aşamasında da ÖTV'siz ödeme yapılmaması gerektiği değerlendirilmesinin yapılmasının her koşulda geçerli olmayacağını mütalaa edildiği,

11.1 ÖTV indiriminden faydalanılarak satın alınan engelli araçlarında kısmi hasar oluşması halinde, ÖTV indirimi ile araç onarımı arasında bir bağlantı bulunmaması sebebiyle herhangi bir kesinti yapılmadığı, ÖTV indirimli satın alınan aracın ağır hasar ya da tam hasara uğraması halinde ödenecek tazminat Kara Araçları Kasko Sigortası Genel Şartlarına göre yapılacağı,

11.2 Onarım masrafları sigortalı aracın rizikonun gerçekleştiği tarihteki değerini aşsın veya aşmasın aracın onarımının mümkün olduğunun eksper raporu doğrultusunda tespit edilmiş olması durumunda araç ağır hasarlı kabul edilmekte, **aracın ilgili mevzuat doğrultusunda trafikten çekildiğine dair "trafikten çekilmiştir" kaşeli tescil belgesi sigorta şirketine ibraz edilmeden araç sahibine sigorta tazminatı ödenmediği,**

11.3 Onarım masraflarının zarar gören aracın rizikonun gerçekleştiği tarihteki değerini aşması ve aynı zamanda eksper raporu ile aracın onarım kabul etmez bir hale geldiğinin tespit edilmesi durumunda aracın tam hasara

uğramış sayıldığı, bu durumda aracın ilgili mevzuat doğrultusunda hurdaya ayrıldığına dair hurda tescil belgesi sigortacıya ibraz edilmeden araç sahibine sigorta tazminatı ödenmediği,

11.4 Aracın hurda belgeli işlem görmesi durumunda aynı zamanda ÖTV'li güncel rayiç değer ödenmesi talebinin yerine getirilmesinin hukuk normunda hakim olan sebepsiz zenginleşme gerçekleşeceğinden talebin yerine getirilmesinin hukuken mümkün olmadığı belirtilmektedir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

12. Kara Araçları Kasko Sigortası Genel Şartlarının 3.3. Sigorta Bedeli başlıklı Tazminatın Hesabı ve Ödenmesi, 3.3.1. Sigorta Bedeli, 3.3.1.1.maddesinde; Sigorta şirketi aracı hasar tarihi itibariyle rayiç değerine kadar teminat altına almıştır. Sigorta tazminatının hesabında sigortalı menfaatlerin rizikonun gerçekleşmesi anındaki rayiç değerleri esas tutulur.

Rayiç değer için esas alınacak referansa veya rayiç değeri belirleme yöntemine poliçede yer verilir. Bu yönde bir referans belirlenmemişse veya bu belirleme somut değilse Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliğince belirlenerek ilan edilen riziko tarihi itibariyle geçerli rayiç değere ilişkin liste esas alınır. (01.09.2015 tarihine kadar yürürlüktedir.)

Rayiç değer için esas alınacak referansa veya rayiç değeri belirleme yöntemine poliçede yer verilir. Bu yönde bir referans belirlenmemişse veya bu belirleme somut değilse Hazine Müsteşarlığınca tespit edilecek kurallar çerçevesinde belirlenecek referans rayiç değerler esas alınır. (01.09.2015 tarihinde yürürlüğe girer.)

13. Kara Araçları Kasko Sigortası Genel Şartlarının 3.3. Sigorta Bedeli başlıklı Tazminatın Hesabı ve Ödenmesi, 3.3.2. Tazminatın Hesabı ve Ödenmesi, 3.3.2.2. maddesinde; Onarım masraflarının zarar gören aracın rizikonun gerçekleştiği tarihteki değerini aşması ve aynı zamanda eksper raporu ile aracın onarım kabul etmez bir hale geldiğinin tespit edilmesi durumunda, araç tam hasara uğramış sayılır. **Bu durumda, aracın ilgili mevzuat doğrultusunda**

hurdaya ayrıldığına dair hurda tescil belgesi sigortacıya ibraz edilmeden araç sahibine sigorta tazminatı ödenmez.

Onarım masrafları sigortalı aracın rizikonun gerçekleştiği tarihteki değerini aşsın veya aşmasın, ağır hasarlı aracın onarımının mümkün olduğunun eksper raporu doğrultusunda tespit edilmiş olması durumunda, aracın ilgili mevzuat doğrultusunda trafikten çekildiğine dair “trafikten çekilmiştir” kaşeli tescil belgesi sigorta şirketine ibraz edilmeden araç sahibine sigorta tazminatı ödenmez.

Hak sahibinin aracın hasarlı haliyle sahibine terk edilmesine onay vermesi halinde aracın riziko tarihindeki rayiç değeri ile hasarlı hali arasındaki tutar kendisine tazminat olarak ödenebilir. Bu durumda ilgisine göre yukarıdaki paragraflarda düzenlenen usul çerçevesinde işlem yapılır. Hak sahibinin onayı ile aracı hasarlı haliyle sigortalıya terk ederek tazminatı ödemek isteyen sigortacı, tespit edip sigortalıya bildirdiği sovtaj bedelini bildirimden itibaren 1 aylık süreyle sınırlı olarak garanti etmiş sayılır.

Kısmi onarımlarda parçaların sigorta şirketi tarafından tedarik veya tazmin edilmesi halinde hasarlı parçalar talep ettiği takdirde sigortacının malı olur.

Kısmi hasar halinde tarafların mutabakatıyla onarım yerine nakdi ödeme yapılabilir.

14. 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 7 nci maddesinde; “ Bu kanuna ekli 2. Sayılı listede yer alan kayıt ve tescile tabi mallardan; a) 87.03 (motor silindir hacmi 1.6000 cm³ aşanlar hariç), 87.04 (motor silindir hacmi 2.800 cm³ aşanlar hariç) ve 87.11 G.T.İ.P numaralarında yer alanların, engellilik oranı % 90 veya daha fazla olan malül ve engelliler tarafından, b) 87.03 G.T.İ.P numarasında yer alan (motor silindir hacmi 2.800 cm³ aşanlar, bütün tekerlekleri motordan güç alan veya alabilenler, sürücü dahil 8 kişiye kadar oturma yeri olan binek otomobilleri, yarı arabaları, arazi taşıtları hariç), yük taşımada kullanılıp azami ağırlığı 3,5 tonu aşmayan ve yolcu taşıma kapasitesi istiap haddinin % 50’sinin altında olanlar ile sürücü dahil 9 kişilik oturma yeri olanların engellilik durumlarının araçları bizzat kullanamayacak ve sürekli olarak tekerlekli sandalye veya sedye kullanmalarını gerektirecek nitelikte olduğunu ilgili mevzuat çerçevesinde alınan engelli sağlık kurulu raporuyla teşvik eden ve engellilik derecesi % 90

veya daha fazla olup tekerlekli sandalye veya sedye ile binilmesine ve seyahat edilmesine uygun tertibat yaptıran malul ve engelliler tarafından, c)87.03 (motor silindir hacmi 1.600 cm³ aşanlar hariç), 87.04 (motor silindir hacmi 2.800 cm³ aşanlar hariç) ve 87.11 G.T.İ.P numaralarında yer alanların, bizzat kullanma amacıyla engelliliğine uygun hareket ettirici özel tertibat yaptıran malul ve engelliler tarafından, d) bu bendin (a), (b) ve (c) alt bentleri kapsamındaki araçların aynı alt bentlerde belirtilen malul ve engelliler tarafından ilk iktisabından sonra deprem, heyelan, sel, yangın veya kaza sonucu kullanılamaz hale gelmesi nedeniyle hurdaya çıkarılmasında, bu alt bentler kapsamındaki araçları hurdaya çıkaran malul ve engelliler tarafından **beş yılda bir defaya mahsus olmak üzere** ilk iktisabı vergiden müstesnadır.” hükmünün bulunduğu,

15. Türk Ticaret kanunu Tazminat ilkesi başlığı 1459’ uncu maddesinde; (1) Sigortacı, sigortalının uğradığı zararı tazmin eder.

16. Türk Ticaret kanunu Tazminat ilkesi başlığı 1460’ ıncı maddesinde; Sigorta değeri sigorta olunan menfaatin tam değeridir.

17. Türk Ticaret kanunu Tazminat ilkesi başlığı 1461’ inci maddesinde; (1) Sigortacının sorumluluğu sigorta bedeli ile sınırlıdır. Sigorta bedeli, rizikonun gerçekleştiği andaki sigortalı menfaatin değerini aşsa bile, sigortacı uğranılan zarardan fazlasını ödemez. (2) Aynen tazmini öngören yeni değer sigortaları hakkında birinci fıkra hükmü uygulanmaz.

IV. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden

18. 3. paragrafta açıklandığı üzere başvuran, engelli araçlarına yapılan Kasko sigortası kapsamında sigorta şirketlerinin ÖTV’li bedel üzerinden primlendirme işlemi yapmasına karşılık, meydana gelen hasar sonucu ödemekle mükellef olduğu tazminatlardan ÖTV bedeli kesintisi yapılmasının iptal edilmesi talebinde bulunmaktadır.

19. Buna göre; engellilerin sıfır araç alımında ÖTV alınmadığı, kasko bedelinin ÖTV’li bedel üzerinden hesaplandığı, tam hasar hurda belgeli işlem görmesi durumunda aracın ilk iktisabında alınmayan ÖTV bedelinin düşülerek tazminat ödemesi yapıldığı, başvurusunun

ise kasko şirketleri tarafından kasko bedeli ÖTV’li bedel üzerinden hesaplandığı halde hasarlı araca ödenen tazminatın ÖTV’siz bedel üzerinden yapılmasının haksız olduğu iddiasında bulunduğu anlaşılmıştır.

20. Konuya ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmesinden; **Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılan işlemin dayanağı olarak Türkiye Sigorta Birliği tarafından belirlenmiş olan Kara Araçları Kasko Sigortası Genel Şartlarının “3.3. Sigorta Bedeli” başlıklı “3.3.2. Tazminatın Hesabı ve Ödenmesi” alt başlığının 3.3.2.2. maddesinin gösterilmesine rağmen konuya ilişkin burada açık bir hükmün yer almadığı, başvuran ile sigorta şirketi arasında imzalanan “Birleşik Kasko Sigorta Poliçesi “Genişletilmiş Kasko” Sözleşmesi” nin incelenmesi neticesinde ise sözleşmede; meydana gelen hasar sonucu ödemekle mükellef olunan tazminatlardan ÖTV bedeli kesintisi yapılmasını gerektirecek bir düzenlemeye yer verilmediği, yasal bir dayanağı olmamasına rağmen sigorta şirketlerince kendiliğinden sektör pratiğinde böyle bir çözüm getirildiği, ÖTV’li değer üzerinden ödeme yapılması halinde “sebepsiz zenginleşme” oluşacağının ise Hazine Müsteşarlığının 9.5 numaralı paragrafta belirtilen ve Türkiye Sigorta Birliğinin 11.4 numaralı paragrafta belirtilen açıklamalarında yer aldığı anlaşılmıştır.**

21. Borçlar Kanununun 77 nci maddesine göre sebepsiz zenginleşme; **“haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşmeyi”** ifade etmektedir. 14 numaralı paragrafta yer alan “... araçların aynı alt bentlerde belirtilen malul ve engelliler tarafından ilk iktisabından sonra deprem, heyelan, sel, yangın veya kaza sonucu kullanılamaz hale gelmesi nedeniyle hurdaya çıkarılmasında, bu alt bentler kapsamındaki araçları hurdaya çıkaran malul ve engelliler tarafından beş yılda bir defaya mahsus olmak üzere ilk iktisabı vergiden müstesnadır” hükmü ile engellilere getirilen hak, devletin vergi gelirinden engelliler lehine feragat etmesini içermekte olup **somut olayın haklı gerekçesini oluşturmaktadır. Dolayısıyla sosyal devlet ilkesi gereğince engelli bireylere pozitif ayrımcılık uygulanan bir yönetim anlayışı içerisinde; engellilere getirilen bir hakkın, bu hakkın doğrudan muhatabı olmayan taraflarca sebepsiz zenginleşme olarak yorumlanmasında ve**

bu doğrultuda işlem tesis edilmesinde hukuki isabet bulunmadığı değerlendirilmektedir.

22. Somut olayda sebepsiz zenginleşmeden bahsedebilmek için uygulamanın ters istikamette işlemesi, yani engelliye ait aracın rayiç bedel yerine ÖTV'siz tutar üzerinden teminat altına alınması ve belirli şartlar altında gerçekleşen kasko ödemelerinin rayiç bedel üzerinden yapılması gerekirdi. Mevcut uygulama içerisinde araç sahibi engelli olsa da olmasa da primlerini rayiç bedel üzerinden ödemekte iken, engelli araç sahibi engelli olmayan sigortalıdan farklı olarak hasarının karşılanması noktasında ÖTV indirimine muhatap olmaktadır. Bu nedenle sektör pratiği içerisinde teminatın rayiç bedel üzerinden belirlenmesi, ödemelerin ise ÖTV'siz tutar üzerinden yapılması, **hem eşitlik ilkesine aykırı bir durum ortaya çıkarmakta hem de araç sahibi aleyhine bir sebepsiz zenginleşmeye yol açmakta, bu durum da hukuka ve hakkaniyete aykırılık oluşturmaktadır.**

23. Ayrıca sigorta şirketlerinin herhangi bir düzenlemeye dayanmadan kendiliğinden engelli bireylerin sebepsiz zenginleşeceğini ileri sürerek ÖTV'siz bedel üzerinden ödeme yapmaları açıkça hukuka aykırıdır. Engelli bireylerin sebepsiz zenginleşeceği değerlendirilmesi sigorta şirketlerinin yapacağı bir değerlendirme olmadığı gibi böyle bir değerlendirmenin idare tarafından sektör pratiğinde getirilmiş bir çözüm olarak nitelendirilmesi haksız bir uygulamadır.

24. Yukarıdan bu yana yapılan açıklamalar neticesinde, ilgili mevzuatta, işlemin dayanağı olarak gösterilen Kara Araçları Kasko Sigortası Genel Şartlarında ve başvuran ile sigorta şirketi arasında imzalanan "Birleşik Kasko Sigorta Poliçesi "Genişletilmiş Kasko" Sözleşmesi" nde açık bir hüküm olmasına rağmen sigorta şirketlerince kendiliğinden sektör pratiğinde getirilen bir uygulama neticesinde rayiç bedel üzerinden prim ödeyen engelli bireylerin araçlarındaki hasar sonrası ÖTV'siz bedel üzerinden ödeme almalarının eşitlik ilkesine aykırı olması ve sigorta şirketi lehine sebepsiz zenginleşmeye yol açması nedeniyle hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu, devletin engelli bireylere tanıdığı hakkı daraltacak şekilde oluşan sektör pratiğinin hukuka uygunluğunun gerekçesi olarak ileri sürülemeyeceği ve idarenin hukuka aykırılığı giderecek gerekli

düzenlemeleri yapması yönünde tavsiyede bulunulması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

25. İdareden düzenleme yaparken, ya teminatın belirlendiği gibi ödemenin de rayiç bedel üzerinden belirlenmesi ya da teminatın ÖTV'siz bedel üzerinden belirlenmesi halinde, yersiz ödenen sigorta primlerinin engelli araç sahiplerine iadesinin gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri alması beklenmektedir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

26. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin iyi yönetim ilkelerine **uygun davrandığı** tespit edilmiştir.

V. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

27. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Danıştay'da yargı yolu açıktır. Tavsiye Kararının ilgili idareye tebliğ tarihi başvurana ayrıca bildirilecektir.

VI. KARAR

Kasko poliçesi ödemelerinde engelli bireyler aleyhine oluşan hukuka ve hakkaniyete aykırılığı giderecek düzenlemeler yapması için **HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI SİGORTACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Sigorta şirketlerince kendiliğinden sektör pratiğinde getirilen bir uygulama neticesinde rayiç bedel üzerinden prim ödeyen engelli bireylere araçlarındaki hasar sonrası ÖTV'siz bedel üzerinden ödeme yapılmasının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu hususu dikkate alınarak, ileride yaşanabilecek benzer problemlerin önüne geçilmesi amacıyla bu Tavsiye Kararını tüm sigorta şirketlerine duyurması için

**TÜRKİYE SİGORTA, REASÜRANS VE EMEKLİLİK ŞİRKETLERİ
BİRLİĞİNE GÖNDERİLMESİNE,**

**Kararın Başvurana, HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI SİGORTACILIK
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ VE TÜRKİYE SİGORTA, REASÜRANS VE
EMEKLİLİK ŞİRKETLERİ BİRLİĞİNE tebliğine,**

6328 sayılı Kanununun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliğince bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ

Kamu Başdenetçisi

**2017/4222 ŐIKÂYET NUMARALI, GENEL SAĞLIK SİGORTASI
PRİM BORÇLARININ SİLİNMESİ TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA
VERİLEN 31/05/2017 TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 53878609-101.07.07-E...

BAŞVURU NO : 2017/4222

KARAR TARİHİ : 31/05/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : F. G.

ADRES :

**BAŞVURAN VEKİLİ /
TEMSİLCİSİ** : -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Sosyal Güvenlik Kurumu

BAŞVURUNUN KONUSU : Genel sağlık sigortası prim
borçlarının silinmesi talebidir.

BAŞVURU TARİHİ : 14.4.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Kurumumuza 11/04/2017 tarihinde dilekçe yoluyla yapılan başvuruda, başvuran; 20/11/1998'de vefat eden babası üzerinden sağlık yardımını alma hakkı olduğunu, genel sağlık sigortası uygulamasının yürürlüğe girdiği 2012 tarihinden bu güne çalışması olmadığını, evlenmediğini veya boşanmadığını; ancak kendisine borç tahakkuk ettirildiğini belirterek, mağduriyetinin giderilmesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

2.1. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, **ikinci fıkrasında** şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

3. Kurumumuzca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri neticesinde, başvuruya konu talep hakkında Bursa Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü Osmangazi Sosyal Güvenlik Merkezi ile iletişime geçilerek, başvuranın babasında dolayı ölüm aylığı alması için gerekli işlemlerin tesis edilmesi ve genel sağlık sigortası borcunun kapatılması sağlanmıştır. Anılan idarenin 24/05/2017 tarihli saat 16:23'de göndermiş

olduğu e-postada da, başvuranın 01/01/2012 tarihli genel sağlık sigortası tescilinin 01/11/1998 tarihinde bağlanan ölüm aylığı nedeni ile kapatıldığı, bu nedenle herhangi bir borcu kalmadığı, birikmiş maaşını 18/05/2017 tarihinde tahsil edebileceği bildirilmiştir. Akabinde bu durum, başvuran ile 25/05/2017 tarihinde yapılan telefon görüşmesi ile paylaşılmış olup; başvuran da 25/05/2017 saat 19.04 tarihli e-postasında; “...Gerek ilgili birim, gerekse SGK kurumundan telefonla aranarak bugüne kadar GSS prim borcumun silindiğini ve bundan sonra gerekli koşulları sağlamak şartıyla adıma bununla ilgili borç tahakkuku yapılmayacağını öğrendim. Gerek kurum gerekse SGK ilgili kişileri sorunumun çözümü için çok yardımcı olmuşlardır. Bu aşamada sorun kendileri tarafından giderilmiştir. Herkese teşekkür eder, bu konu için her hangi şikâyete konu bir durumun olmadığını ilgili birimlerin bilgilerine arz ederim.” şeklindeki beyanıyla şikâyetinden vazgeçtiğini Kurumumuza bildirdiğinden, dosyanın dostane çözüm ile sonlandırılması yoluna gidilmiştir.

4. Kurumumuzca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri neticesinde, Sosyal Güvenlik Kurumunun hızlı bir şekilde başvuranın genel sağlık sigortası prim borçlarını aylık bağlamak suretiyle silmesi sonucunda; başvuran şikâyetinden vazgeçmiştir. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Kurumunun Ombudsmanlık ile yaptığı işbirliği memnuniyetle karşılanmaktadır.

III. KARAR

5. Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin çözüme kavuşturulduğu başvuran tarafından Kurumumuza bildirildiğinden Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM** kararı verildi.

Özlem TUNÇAK
Kamu Denetçisi

**2017/5829 ŞİKÂYET NUMARALI, BÜTÜNLEME HAKKININ
GERİ VERİLMESİ TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN
04/07/2017 TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 86171061-101.07.07--E...
BAŞVURU NO : 2017/5829
KARAR TARİHİ : 04/07/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : Y. Y.
ADRES :
**BAŞVURAN VEKİLİ /
TEMSİLCİSİ** : -
BAŞVURUYA KONU İDARE : Atatürk Üniversitesi Rektörlüğü
BAŞVURUNUN KONUSU : Bütünleme hakkının geri verilmesi
talebi hakkındadır.
BAŞVURU TARİHİ : 5.5.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Kurumumuza 05/05/2017 tarihinde e-başvuru yoluyla yapılan ve 9851 sayı ile kayıt altına alınan başvurusu üzerine yapılan inceleme sonucunda; Şikâyet başvurusu; Atatürk Üniversitesi İlahiyat Lisans Tamamlama (Uzaktan Öğretim) öğrencisi olduğunu, Bu fakülteyi tercih ederken bütünleme sınav hakkının mevcut olmasının önemli bir etken olduğunu, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından konuyla alakalı yapılan açıklamada “Yükseköğretim kurumlarımıza, öğrencilere eğitim-öğretim dönemi başlamadan önce bildirmeleri kaydıyla bütünleme sınavlarını açıp açmama, yapıp yapmama hususunda yetki devrediyoruz.” denildiğini, kendilerine gerek kayıt döneminde gerekse eğitim-öğretim dönemi içerisinde fakülte tarafından bütünleme sınavının kaldırıldığına dair bilgi verilmediğini, bilgiye ancak duyum ile ulaşabildiklerini, Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesinin bütünleme hakkı, Helitam, Politam gibi uzaktan eğitim gören sistemlerin mazeret sınav hakları devam ettiğini, İlitam öğrencilerinin elinden alınan bütünleme sınavı yerine alternatif olarak yaz okulu sunulduğunu, fakat yaz okulu sistemi örgün eğitim sistemine uygun olduğunu kendileri için uygun olmadığını uzaktan eğitim gören öğrencilerin bu sisteme katılmaları gerek akademik takvim yönünden gerekse imkân yönünden mümkün olmadığını ve bu durumun mağduriyetlere yol açtığından bahisle mağduriyetlerinin giderilmesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27

nci maddesinin birinci fıkrasında; inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, ikinci fıkrasında şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde,** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4. Başvuru kapsamında, konuya ilişkin bilgi almak ve konunun dostane bir şekilde çözülmesini sağlayabilmek ve işlemin gerekçesi ile dayanak mevzuatın bildirilmesi amacıyla, 07/06/2017 tarih ve 6067 sayılı yazımız ile bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur.

5. Bilgi ve belge talebimize ilişkin anılan yazımız üzerine İdare tarafından 16/06/2017 tarih ve 19800 sayılı yazıları ile cevaben; “Üniversitemiz uzaktan eğitim yolu ile verilmekte olan İlahiyat Lisans Tamamlama(İLİTAM) ve Hemşirelik Lisans Tamamlama(HELİTAM) programlarına bütünleme sınavı konulması talebi 08/06/2017 tarihli Üniversitemiz Senato toplantısında görüşülmüş ve adı geçen programlara bütünleme sınavı konulması kararı alınmıştır. ” denilmektedir.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM KARARI** verilmesine ve kararın **başvurana ve Atatürk Üniversitesi Rektörlüğüne tebliğine karar verildi.**

Arif DÜLGER
Kamu Denetçisi

**2017/1948 ŞİKÂYET NUMARALI, VODAFONE ÖN ÖDEMELİ
TELEFON HATTINDA KALAN BAKİYENİN İADE EDİLMESİ TALEPLİ
BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 06/06/2017 TARİHLİ DOSTANE
ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 36311982-101.07.07-E....
BAŞVURU NO : 2017/1948
KARAR TARİHİ : 06/06/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : B.T.
ADRES :
**BAŞVURAN VEKİLİ /
TEMSİLCİSİ** : -
BAŞVURUYA KONU İDARE : Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuran, Vodafone ön ödemeli
hattında kalan bakiyenin iadesini talep
etmektedir.
BAŞVURU TARİHİ : 12.3.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1) Başvuran, Vodafone ön ödemeli hattında kalan bakiyenin iadesi için ilgili şirkete başvuru yaptığını, ancak herhangi bir sonuç alamadığını, bunun üzerine şirketi denetleyen kurum olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'na (BTK) birçok kez başvuruda bulunmasına rağmen adı geçen Kurumun tüketici hakkını savunmadığını ve şirkete bir yaptırım uygulamadığını iddia ederek mağduriyetinin giderilmesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3) 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin

“Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, ikinci fıkrasında şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, “Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4) Konuyla ilgili olarak, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanlığı'ndan 14/04/2017 tarih ve E.3305 sayılı yazı ile bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. İlgili idare tarafından gönderilen 15/05/2017 tarih ve E.29226 sayılı cevabi yazıda özetle; bahse konu

şikâyet başvurusunun Vodafone Telekomünikasyon A.Ş.'ye iletilerek başvurunun incelenmesi ve konuyla ilgili bilgi, belge ve açıklamaların gönderilmesinin talep edildiği, Vodafone tarafından adı geçen tüketiciye iade işleminin başlatıldığı, ancak iletilen banka bilgilerinde hata olması nedeniyle iade işleminin sağlanamadığı ve sonrasında tüketici ile irtibat kurulamadığı, söz konusu banka bilgilerinin yeniden ve doğru olarak iletilmesi halinde iadenin gerçekleştirilebileceğinin ifade edildiği, ardından Kurumun (BTK) 08/05/2017 tarihinde başvurularla yaptığı şifahi görüşmeden şikâyet konusu tutarın Vodafone tarafından iade edildiğinin anlaşıldığı belirtilmiştir. Bunun üzerine başvurularla iletişime geçilerek talebin yerine getirilip getirilmediği hususu sorulmuş ve ön ödemeli hattından kalan bakiyenin iade edildiği teyit edilmiştir. Ayrıca başvuran, 24/05/2017 tarihinde gönderdiği e-posta ile şikâyete konu hususun çözüldüğünü belirterek teşekkürlerini iletmiştir.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde; anılan Yönetmeliğin **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinin birinci fıkrasında yer verilen “Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir.”** hükmü gereğince başvuru hakkında **DOSTANE ÇÖZÜM KARARI VERİLDİ.**

Av. Hüseyin YÜRÜK

Kamu Denetçisi

**2017/4502 ŞİKÂYET NUMARALI, OYAK TARAFINDAN YAPILAN
KESİNTİNİN İADE EDİLMESİ TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA
VERİLEN 14/07/2017 TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 94019529-101.07.07-E....
BAŞVURU NO : 2017/4502
KARAR TARİHİ : 14/07/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : L. T.
ADRES :
**BAŞVURAN VEKİLİ /
TEMSİLCİSİ** : -
BAŞVURUYA KONU İDARE : Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)
BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuranın, OYAK kesintilerinin iade
edilmesi talebi hakkındadır.
BAŞVURU TARİHİ : 19.4.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Kurumumuza 19/04/2017 tarihinde elektronik başvuru yoluyla yapılan başvuruda başvuran; 30/08/1999 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetlerinde Astsubay olarak göreve başladığını, 06/01/2017 tarihli 679 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile meslekten ihraç edildiğini belirterek tarafına 205 sayılı OYAK Kanunu gereğince hak ettiği emeklilik yardımı ödeneğinin 2016 yılı kar payı dâhil edilerek ödenmesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında, inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, **ikinci fıkrasında,** Kurumun, şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı; **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33 üncü maddesinde,** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği düzenlenmiştir.

4. Kurumumuz tarafından 07/03/2017 tarihli başvuru konusu hakkında, Ordu Yardımlaşma Kurumuna 06/04/2017 tarihli ve E.2956 sayılı Gönderme Kararı verildiği, ilgili Karar üzerine Ordu Yardımlaşma Kurumu tarafından verilen 08/06/2017 tarihli ve 6359-2017 sayılı cevabi yazıda; *“15 Temmuz darbe girişimi sonrasında ilan edilen Olağanüstü Hal ve bu kapsamda çıkarılan KHK’lar ve ilgili Bakanlık*

onayları ile TSK'dan çok sayıda personelin ihraç edildiği, sürecin getirmiş olduğu belirsizlik, iş yoğunluğunun SGK da dahil tüm Kurum ve Kuruluşlara sirayet ettiği, bir kısım üye hakkında ayrılış evrakının Kurumumuza gelmiş olmasına rağmen bir kısmının hala ulaşmamış olması, bu kişilerden bir kısmının alacaklarına sulh ceza hakimliklerince tedbir konulması ve bu sürecin hala devam etmesi, ihraç edilenlerden bazılarının ihraç işleminin KHK'ler ile geri alınarak göreve geri dönmeleri gibi sebeplerle işlemlerinin tamamlanması zaman almaktadır. Üyelerin Kurumumuzda bulunan birikimlerinin, ödenmesi, gerekli evrak ve yazışmaların tamamlanmasını müteakiben Kurumumuz iş yoğunluğuna göre tamamlanmaktadır. Bu kapsamda ödemelere başlanmış olup, başvuru tarihi esas alınarak eksik evrakı bulunan tüm üyelerimize telefon ile ulaşılmaktadır. Bu kapsamda şikâyet başvurusunda bulunan L. T. hakkında yapılması gereken işlemler halen devam etmektedir.” ifadelerine yer verilmiştir.

5. Ordu Yardımlaşma Kurumu Başkanlığı 12/07/2017 tarihli ve 6893-2017 sayılı yazısında ise; “... 06 Ocak 2017 tarihinde 679 sayılı KHK ile Kara Kuvvetleri Komutanlığı ile ilişkisi kesilen L. T'nin ayrılış işlemleri tamamlanmış olup, Emeklilik Yardımı, kar payları ve TSK ile ilişik kesme tarihinden ödeme tarihine kadar işleyen yasal faizi ile birlikte toplam 98.455,68 TL üyenin VakıfBank AŞTI Şubesi nezdindeki... IBAN numaralı hesabına 12.07.2017 tarihinde ödenmiştir.” ifadelerine yer verilmiştir.

6. Şikâyet dosyası ve ekleri kapsamında, yapılan incelemesi neticesinde, Ordu Yardımlaşma Kurumu tarafından başvuranın OYAK aidat kesintilerinin iade edildiği görüldüğünden, *başvuruya konu talebin idare tarafından yerine getirildiği* anlaşılmıştır.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde, başvuruya konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından, bahsi geçen Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM** kararı verilmesine,

Kararın **BAŞVURANA** ve **ORDU YARDIMLAŞMA KURUMUNA** tebliğine karar verildi.

Yahya AKMAN
Kamu Denetçisi

**2017/2142 ŐIKAYET NUMARALI, MÜSTAFİ SAYILMA TALEBİNE
İLİŞKİN BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 18/05/2017 TARİHLİ
DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 18745356-101.07.07-E....
BAŞVURU NO : 2017/2142
KARAR TARİHİ : 18/05/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : B. A.
ADRES :
**BAŞVURAN VEKİLİ /
TEMSİLCİSİ** : -
BAŞVURUYA KONU İDARE : Kastamonu Üniversitesi Rektörlüğü
BAŞVURUNUN KONUSU : Müstafi sayılma talebi hakkındadır.
BAŞVURU TARİHİ : 16.3.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1) Kastamonu Çatalzeytin Meslek Yüksekokulu Engelli Bakım ve Rehabilitasyon Programında öğretim görevlisi olarak görev yapan başvuran tarafından Kurumumuza 16/03/2017 tarihinde e-başvuru yoluyla yapılan başvuruda, 24/01/2017 tarihinde Gaziosmanpaşa Üniversitesi Artova Meslek Yüksekokulu Engelli Bakım ve Rehabilitasyon Programında öğretim görevlisi olmaya hak kazandığını, ancak olağanüstü hal ve hizmetine ihtiyaç duyulduğu gerekçesiyle Kastamonu Üniversitesinin kendisine muvafakat vermediğini, noter aracılığıyla yaptığı istifanın da kabul edilmediğini ve noter aracılığıyla işe gitmeyeceğini müstafî duruma düşmek istediğini bildirmesine rağmen herhangi bir işlem yapılmadığını, ilişığının kesilmesinin geçerli bir nedeni bulunmadığını ifade ederek, üniversite ile ilişığının kesilmesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3) 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, **ikinci fıkrasında** şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun

tarafarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4) Başvurunun Birimimize havale edilmesi üzerine, öncelikle başvuran ve idare ile yapılan müteaddit defalar yapan görüşmeler vasıtasıyla taraflar arasında arabuluculuk yapılmaya gayret edilmiş, bu sırada inceleme ve araştırma sürecinin gecikmemesi amacıyla 04/05/2017 tarihli ve 4270 sayılı yazımız ile Kastamonu Üniversitesi Rektörlüğünden başvuru konusuyla ilgili bilgi ve belgeler talep edilmiştir.

5) Taraflar ile yapılan görüşmelerde, başvuranın muvafakat verilmesi talebinde bulunma nedeni ve idare tarafından muvafakat verilmemesi işleminin başvuran üzerindeki olumsuz etkileri hakkında başvurudan alınan bilgiler ile idarenin muvafakat vermemesinin altında yatan nedenler hakkında idareden temin edilen bilgiler taraflarla paylaşılarak sorunun dostane çözümü sağlanmaya çalışılmıştır.

6) Kurumumuzca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri ve idareye gönderilen resmi yazı üzerine, başvuruya konu talep Kastamonu Üniversitesi Rektörlüğü tarafından gerçekleştirilerek, başvuranın istemi doğrultusunda 10/05/2017 tarihli Rektörlük onayı ile başvuranın müstafilik kararı alınmış olup, bu durum başvuran tarafından Kurumumuza gönderilen 16/05/2016 tarihli dilekçe ile tespit edilmiş ve talebi karşılanan başvuran Kurumumuzun verdiği destekten dolayı teşekkürlerini ifade ederek şikâyetinden vazgeçtiğini beyan etmiştir.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM** kararı verildi.

Mustafa ÖZYAR
Kamu Denetçisi



T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

Yıl/Year: 3 • Sayı/Issue: 5 • Temmuz-Aralık / July-December 2016

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi
Ombudsman Audit In The Presidency System: Audit Of Administration By The Public Auditor Institution

Erkan AKÇAY

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin Tbm Tarafından Denetlenmesi
Political Scrutiny In Presidential System: Parliamentary Scrutiny Of Governance

Doç. Dr. Serdar GÜLENER
Yrd. Doç. Dr. Hale BİRİCİKOĞLU

Türkiye’de Bürokrasinin Hesap Verebilirlik Açığı Ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Hesap Verebilirliği
The Accountability Gap Of Bureaucracy In Turkey And Accountability Of Executive Branch In Executive Presidency System

Yrd. Doç. Dr. Akif TÖGEL

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü
The Administrative Control Function Of The State Supervisory Council In The Presidential Government System

A. Alper ORKUN
Ömer YÜREKLİ
Selim GÖKÇE

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yönetmelik Denetim Nasıl Olmalıdır?
How Should Administrative Audit Be In Presidential Government System?

Doç. Dr. Yusuf TEKİN

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Denetimi Model Önerisi
A Public Scrutiny Model Proposal In The Presidential System Of Government

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Adres: Kavaklıdere Mah. Nevzat Tandoğan Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA

Telefon: (312) 465 22 00

Faks: (312) 465 22 65

E-Posta: iletisim@ombudsman.gov.tr