İLKE YAYINCILIK 24

TÜRKİYE'DE YÖNETİM GELENEĞİ

KURUMLAR, SORUNLAR VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

Editörler:

Doç. Dr. DAVUT DURSUN

(Sakarya Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğr. Üyesi)

HAMZA AL

(Sakarya Üniv. İkt. ve İdari Bil. Fak. Kamu Yön.Arş. Gör.)

İLKE YAYINCILIK

Selmanipak Cad. Şeyh Yokuşu Sk. No. 6/3 Üsküdar-İstanbul

Tel.: 0216 341 15 88

Yazışma Adresi: P.K. 117 (81130) Üsküdar-İst

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ

GİRİŞ

Siyasal Sistem ve İdare
Doç. Dr. Davut DURSUN 13-28

BİRİNCİ BÖLÜM
GEÇMİŞTEN BUGÜNE KURUMLAR, SORUNLAR

Osmanlı Yönetim Yapısında Yozlaşma ve Siyasetnameler
Doç. Dr. Kemal ÇİÇEK 31-60

Yönetimde Yozlaşma
Mustafa Lütfi ŞEN 61-79

Mezopotamya - Akdeniz Havzasında Kutsal Otorite: Derin Devlet
Ahmet ÖZCAN 81-91

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme
Doç. Dr. Davut DURSUN 93-104

Kadı'dan Şehremini'ne Belediyelerin Kuruluşu: Altıncı Daire-i Belediyye
Hamza AL 105-114

İdare Edilenlerin Bakış Açısıyla İdari Meselelerimiz
Doç. Dr. A.Turan ALKAN .....

Mansur Bey'den Bu Yana Bürokrasimizde ve Personel Rejimimizde Ne Değişti?
Doç. Dr. Hüseyin ÇELİK .....

Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü
Yard. Doç. Dr.Musa EKEN .....

İKİNCİ BÖLÜM
CUMHURİYET İDARESİ

Devraldığımız Miras
Prof. Dr. İlber ORTAYLI .....

Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ .....

Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler
Recep BOZLAĞAN .....

Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Anlamı ve Türkiye Örneği
Prof. Dr. Cemil OKTAY .....

Türkiye'de Devlet, Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler
Prof. Dr. Metin HEPER .....

Ombudsman ve Devlet Denetleme Kurulu
Mahmut DOĞAN .....

Çağdaşlık Sikkesinin Yazı ve Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi
Prof. Dr. Cemil OKTAY .....

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİDEN YAPILANMA VE ARAYIŞLAR

Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli
Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN 251-257

Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine
Bazı Gözlemler
Prof. Dr. Yıldızhan YAYLA 259-268

Devletin Yeniden Yapılanması ve
"Öncelikli Yöreler İdaresi"
Doç. Dr. Hikmet ÖZDEMİR 269-280

Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik
Sorunlar ve Sınırlar
Doç. Dr. Aytekin YILMAZ 281-287

Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve
İlkeleri Üzerine Bir Tartışma
Prof. Dr. Ömer DİNÇER 289-307

İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması
Ülkü ERTABAK 309-318

Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve
Yerel Yönetimlerin Önemi
Prof. Dr. Nuri TORTOP 319-327

İkinci Cumhuriyet Tartışmaları
Prof. Dr. Mehmet ALTAN 329-334

Yağ Satarım Bal Satarım...
Prof. Dr. İl Han ÖZAY 335-342

Neden Başkanlık Hükümeti
Prof. Dr. Burhan KUZU 343-378

Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak
Prof. Dr. Mustafa ERDOĞAN 379-391

Türk Siyasi-İdari Sisteminin Sorunları, Devletin
Yeniden Yapılanma İhtiyacı ve Başkanlık Sistemi
Prof. Korkut ÖZAL 393-408

OMBUDSMAN VE DEVLET DENETLEME KURULU

Mahmut Doğan

GİRİŞ

Değişik hukuk sistemlerinde farklı isimle anılan ombudsman idarenin denetlenmesinin, kamu personelinin görevlerini sorumlulukları içerisinde yapmalarının ve yönetilenlerin haklarını aramalarının temini için anayasayla tesis edilen bir kurum olarak İsveç'te ortaya çıkmıştır.

Ombudsman, insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde yargısal olmayan araçların en güvenilir ve en işlevsel olanı olarak kabul edilmektedir. Başlangıçta sadece İskandinav hukukunun ve siyasal sosyal yapısının kendine özgü bir kurumu olarak görülen ombudsman, bugün yüzü aşkın ülkede, görev alanı ve etkin çalışma biçimi ile hukuk sistemlerinin sağlam ve en güvenilir kurumlarından biri haline gelmiştir.

Bu çalışmada, öncelikle ombudsmanın tanımı ve ortaya çıkışı ele alınacak ve ombudsman kurumuna temel oluşturan İsveç ombudsmanı göz önünde bulundurularak bu kurumun hukuksal statüsü, çalışma usulü ve yetkilerinden bahsedilecektir. Ayrıca, ülkemizde hali hazırdaki durum ve bu kurumun ülkemizde de bir an önce oluşturulmasının gerekliliği ortaya konulacaktır. Ayrıca Devlet Denetleme Kurulu incelemeye tabi tutularak, bu kurumun ne ölçüde ombuds-

Mahmut Doğan, M.Ü. Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Yüksek Lisans Programı Öğrencisi

B. Hukuki Statü, Çalışma Usulü ve Yetkileri

Ombudsmanın statüsü, atanması, çalışma usulü ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmektetir. Ancak, burada diğer ülkeler için de bir temel oluşturması nedeniyle İsveç ombudsmanı'ndan bahsedilecektir.

Ombudsmanın işlevi, yargı yerleri de dahil olmak üzere, yürütme faliyetlerinin yürürlükteki hukuka uygun olup olmadığının, kamu görevlilerinin görevlerini ifa esnasında yönetilenlere ve idareye yönelik zarar verici faaliyetlerinin incelenmesi, araştırılması ve sonuç olarak hazırlanan bir raporun parlamentoya sunulmasından ibarettir.

Ombudsmanın görev alanı idare, askeri ve yargı alanlarını kapsamaktadır ve bu kurumların işlemleri üzerinde hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yapma yetkisi vardır. Ombudsman bu bağlamda yargıçlar, yüksek memurlar ve bütün kamu görevlilerinin kanunları uygulama biçimini denetler, görevini ihmal edenleri ve kanunsuz işlem yapanları izler. Yalnızca bakanlar ve yüksek mahkeme yargıçları bu yetkinin kapsamı dışındadır.[2]

Ombudsman parlamento tarafından atanır.[3] Fakat, görevini bağımsız olarak yerine getirebilecek bir statüye sahiptir ve her genel seçimden sonraki on beş gün içinde meclislerin eşit sayıda seçtiği 48 kişilik bir kurul, tarafından parlamento adına seçilir. Seçim oybirliği ile yapılır. Bir çeşit hukuk danışmanı da sayılan Ombudsman ile birlikte bir de yardımcı seçilir. Yardımcı gerektiğinde Ombudsmanın yerini doldurur.

Ombudsmanın çalışmalarına egemen olan belli bir çalışma usülü yoktur. Yazılı ve sözlü usüller izlenebilir. Ombudsmana herkes menfaati olan bir konudan dolayı doğrudan doğruya başvurabilir. Başvuru için herhangi bir süre olmadığı gibi, bunun için harç ya da başka bir isim adı altında herhangi bir ödeme de yapmaya gerek yoktur.

Ombudsman, görevini yapabilmek için ilgili bütün dökümanları gizli bile olsalar, görebilir, yargıç ve yöneticilerin katıldıkları görüşmelere katılabilir, memurlardan gereken bilgi ve dosyaları alabilir, bir olayın soruşturmasında yardım talep edebilir.

Ombudsman, idari veya yargısal bir kararı değiştiremez. Çünkü, konum itabiriyle ne bir üst yönetici, ne de bir üst yargıçtır. Genellikle, bir vatandaşın yönetimin bir işlemi hakkındaki şikayeti üzerine harekete geçer. Bu şikayet daha önce de açıklandığı gibi basit bir mektup ile veya sözlü olarak da yapılabilir. Bunun dışında, Ombudsman, basından öğrendiği haberler veya denetleme sıra-

man ya da benzeri bir kurum olduğu irdelenecektir.

OMDUDSMAN KURUMU HAKKINDA GENEL BİLGİ

A. Tanımı ve Ortaya Çıkışı

İsveç dilinde "kamu denetcisi" anlamına gelen bu sözcük, insan haklarının ve bireylerin yönetim ve yönetenlere karşı korunmasında yargı yerleri ile birlikte anılan en önemli garanti kurumlarından biridir.

Kamu denetçisi, kamu hakimi, yurttaş koruyucu gibi isimlerle de Türkçe'ye çevrilen ombudsman, halkın kamu yönetimiyle ilgili şikayetleri çerçevesinde, yönetimin aksayan, işlemeyen, kusurlu yanlarını saptayarak, bulgularını kamuoyunun bilgisine sunan bir işlev üstlenmektedir. İdarenin kamu hizmetlerini ifa ederken hukuka uygunluğunun ve kamu işlerinin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin sağlanabilmesi için genel ve yüksek bir idari denetime ihtiyaç duyulmuş ve birçok ülkede bu görevi yapacak üst düzeyde idari kurumlar oluşturulmuştur.

Bu bağlamda, ombudsman ilk kez 1809 yılında İsveç'te anayasal bir organ olarak göreve başlamıştır. Ancak, bu kurumun kökünün Emevi, Abbasi, Memlûk ve Selçuklu gibi İslam Devletleri ile Osmanlı Devleti'nde bulunan Divan-ı Mezalim (Haksızlıklar Divanı), Dar'ül Adl (Adalet Divanı) ve Divan-ı Hümayun gibi kurumlara dayandığı sanılmaktadır. Nitekim, 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı Devleti'ne sığınan ve ülkesini uzaktan yönetmek zorunda kalan XII. Şarl'ın Osmanlı Devleti'ndeki kadılık kurumundan etkilenerek, bir ombudsman bürosu oluşturduğu ve büro aracılığıyla memurlarını denetlediği bilinmektedir.

1950 yılına kadar İsveç'de ve Finlandiya'da ombudsman kurumu bulunmasına karşın, günümüzde hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde, ABD'de 7 eyalette, Kanada, İsrail, Yeni Zellanda, Avustralya, Tanzanya ve Jamaika gibi ülkelerde de ombudsman bulunmaktadır.

İngiltere'de parlamento komiseri (Parliamentary Cominissioner for Administration) Fransa'da "Arabulucu" (Mediateur) ünvanlarıyla anılan bu kurumun en işlevsel olduğu ülke yine İsveç'tir. İsveç ombudsmanı, yönetim ve yargıdaki karar süreçlerinin bütün aşamalarında hazır bulunabilir, kamu görevlilerinden bilgi, belge ve yardım isteyebilir. Sorumlu gördüğü kamu görevlileri ve hakimler hakkında ceza ve disiplin kovuşturması açılmasını talep etme yetkisine sahiptir.[1]

sında veya bunların dışında bir yolla öğrendiği bilgiler üzerine kendiliğinden de harekete geçebilir.

Soruşturmanın ilk aşamasında ombudsman ile ilgili bürolar, soruşturma konusu ile ilgili dosyaları isterler. Bunları görüp inceledikten sonra ombudsman genel olarak şikayetin bir esası bulunup bulunmadığına karar verir. Genellikle şikayetlerin yarıdan çoğu bu aşamada reddedilir. Ciddi bulunan şikayetler hakkında, kararla ilgili memurdan aydınlatıcı bilgi alınır. Dosyanın ve yöneticilerin açıklamalarının karşılaştırılması ombudsmanı tam olarak aydınlatmaya yeterli olmazsa, ombudsman polisten yerinde tam bir soruşturma yapılmasını isteyebilir veya bizzat kendisi ilgilileri dinleyebilir.

Ombudsman, bir kusur veya idari ihmal belirlerse, suçlu olan memura kusurlarını bildiren ve tutacağı yolu gösteren bir yazı gönderir. Memurun yaptığı eylem, yorum veya işlem kusurlu, fakat kanunen cezayı gerektirmiyorsa ombudsman ona doğru yolu gösterir ve buna göre işlem yapmasını ister. Gerektiğinde yapılan işlemin değiştirilmesini ve vatandaşın dilediği yolda işlem yapılmasını isteyebilir. Fakat, Ombudsman yönetimin yerine geçerek onun adına karar veremez. Yönetimin takdir hakkına tecavüz edemez ve bu yönden inceleme yapamaz. Ombudsman memurun ciddi bir kusurunu belirlerse genel mahkemelerde soruşturma açar, yetkili savcıyı atar, şikayetçinin zararının yerine getirilmesi için gerekli yardımın yapılmasını sağlar.[4]

Bu bağlamda ombudsman parlamentoya sunulan yıllık raporda bu çalışmalarını belirtir. Parlamentonun yasama komisyonu bunun üzerine genellikle bu raporu ombudsmanın huzurunda tartışır. Bu yasama komisyonu ombudsmana konuyla ilgili eleştiri ve nasihatlarda bulunabilir. Sonunda bu komisyon ombudsmanın çalışmaları hakkında parlamentoya bir rapor sunar.

Ombudsmanın yöneticiler hakkında soruşturma açılması istemine karşın, yöneticiler itiraz etme hakkına sahiptir. Böylece, mahkeme, yöneticiye yüklenen kusurun gerçekliğini değerlendirir. Eleştirilen memur, ombudsmanın verdiği karara karşı, konu ile ilgili olmak üzere parlamento uzmanlık komisyonunda itirazda bulunabilir.

Rowat, Ombudsman tipi kurumlar için, İsveç Ombudsmanını esas alarak beş ana karekter tesbit etmiştir.[5]

a) Ombudsman bir yürütme ya da yargı organı değildir. Parlamento tarafından atanması ve hazırladığı raporlar ve yorumları nedeniyle yasamaya yakındır. Hazırladığı rapor parlamentonun bir komitesi tarafından incelenir ve gerekirse bir işleme dönüştürülür.

b) Ombudsman politik bakımdan da yasamaya karşı bağımsızdır. Dört yıl için seçilen ombudsmanın seçiminde parlamentodaki tüm partilerin uyuşma ve uzlaşması ile atama kararnamesi kabul edilir. İkinci ve üçüncü kez seçilebilme olanağı olan ombudsman bu nedenlerle de bağlı gibi göründüğü parlamentoya karşı da bağımsızlığını koruyabilmektedir.

c) Ombudsman, icrai nitelikli ve kendiliğinden sonuç doğuran ve ilgilileri bakımından bağlayıcı karar alma yetkisine sahip değildir.Yargı veya idare üzerinde denetim yetkisi bulunmayıp, yetkisi sadece "araştırma" ile sınırlıdır. Ayrıca, hukuka aykırılık, adaletsizlik ve haksızlığı araştırıp bulma ve çözüm önerme yetkisine sahiptir.

d) Ombudsman, araştırma yapma ve buna ilişkin tüm olanakları kullanma insiyatifine sahiptir. Başvuru ile ya da bir gazete haberinden yola çıkarak kendiliğinden harekete geçebilir.

e) Ombudsman'a yapılacak başvuru hiçbir şekle bağlı değildir.

OMBUDSMAN VE DEVLET DENETLEME KURULU

Türkiye'de 1. 4. 1981 gün ve 2443 sayılı kanunla, 1982 tarihli anayasa yürürlüğe girmeden önce "Devlet Denetleme Kurulu " adıyla, Türk hukuk düzeni için yepyeni bir kurul oluşturulmuş ve bu birim kimilerince "Türk Ombudsmanı" olarak görülmüştür.[6]

Bu kurul 1982 Anayasası'nda yer almış ve kurulun yetkileri anayasanın 108. maddesinde şöyle tanımlanmıştır:

"İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın 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, kamu yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışındadır."

Devlet Denetleme Kurulu, kendiliğinden ya da kişilerin şikayetleri ile değil, Cumhurbaşkanı'nın isteği ile hareket etmektedir. Kurul, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, herhangi bir kurumda inceleme, araştırma ve denetleme yaptığı zaman hazırladığı raporu Cumhurbaşkanı'na sunmakla yükümlüdür. Kurulun kararları Cumhurbaşkanı'nın onayından sonra onun iradesini yansıtır ve Başba-

kanlığa gönderilir. Kurulun raporlarının incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan, Başbakan aracılığıyla Cumhurbaşkanına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere gönderir. Ancak, bu raporlar kamu oyunun bilgisine açık değildir.

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

Özellikle yurt dışında Türk Ombudsmanı olarak bilinen Devlet Denetleme Kurulu'nun idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ve bu yolla, bireylerin taleplerinin sağlanmasına hiç bir katkısı yoktur. Ombudsmanla hiç bir ilgisi olmayan bu kurumun bugünkü hukuki statüsü göz önünde tutulduğunda tek işlevinin Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasası'nın 104. Maddesi ile verilen yürütme ile ilgili yetkilerinin kullanılmasında önemli bir araç olmaktan öte hiçbir fonksiyonu yoktur.[7]

SONUÇ

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

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

Bu nedenle, ucuz, pratik ve basit olan bu denetim mekanizmasının ülkemizde de bir an önce benimsenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu mekanizma,

Devlet Denetleme Kurulu'nu kendiliğinden harekete geçme, Cumhurbaşkanı dışındaki kimi kurum ve kuruluşlar tarafından müracat edilebilir bir yer haline getirme ve hazırlanan raporların kamuoyuna duyurulma yolunu açma gibi olanak ve yetkilerle donatmakla bir ölçüde de olsa sağlanabilecektir. Ayrıca, merkezi yönetim, yerel yönetim, ordu gibi kurumlar için de ayrı ayrı ve gerek görülürse birden fazla ombudsman kurumunun oluşturulması yoluna gidilebilir.

DİPNOTLAR

1. Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi* , İzmir Akademi Kitapevi, 1995, S. 310; R Bülent Tarhan "Türkiye'de Bir Ombudsman Kurulabilir mi?" *Yeni Yüzyıl*. 4 Mart 1996. s. 20.

2. Nuri Tortop, Eyüp İsbir ve Burhan Aykaç. *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları 1993 s. 180.

3. A. Şeref Gözübüyük, *İdari Yargı*, Ankara: TODOİE Yayını, 1970, s. 4.

4. Tortop, İsbir ve Aykaç s. 181-182.

5. D.C. Rowat, The *Ombudsman Plan, The Worldwide Spread of an Idea Revised,* Secont Edition, Boston, 1995 s. 4-5'den Selçuk Sonbay; İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi (Yayınlanmamış Doktora Tezi, (İstanbul Ünivertisesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990, s. 79-80)

6. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yıllık Rapor. (1986)- Hizmete Özel.

KAYNAKÇA

Eryılmaz, Bilal; *Kamu Yönetimi*, İzmir: Akademi Kitabevi, 1995.