

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÖNETSEL DENETİM VE YEREL
YÖNETİMLERDE HALK DENETÇİSİ

SERAP YUSTEMUR

ARALIK 2005

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÖNETSEL DENETİM VE
YEREL YÖNETİMLERDE HALK DENETÇİSİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Serap YUSTEMUR

Danışman:
Yrd. Doç. Dr. Arif ERENÇİN

BOLU-2005

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Serap YUSTEMUR'a ait "Yönetmel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. Arif ERENÇİN

Üye : Yrd. Doç. Dr. Necat AKYILDIZ

Üye : Yrd. Doç. Dr. Derya EREL

Prof. Dr. Yaşar AKBIYIK
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Müdür Vekili

ABSTRACT**THE CONTROL OF THE ADMINISTRATION
AND
LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN****YUSTEMUR, Serap**

M.A. Department of Public Administration

Supervisor: Yrd. Doç. Dr. Arif Erençin

December 2005, 111 pages

New ways of control are invented due to the geographically and functionally enlargement of administration. The establishment and extension of the institution of Ombudsman is one of the results of this development. This institution isn't an alternative for other control mechanisms, but it seems as a contributor to overcome inadequacies of control. Ombudsman is an institution as independent as a judge, less formalist, working faster, who enters the management easily, who conducts concrete and personal investigation on exercise of administrative functions . This institution controls and evaluates administration not only in the perspective of legality but also according to human rights. It exposes and criticizes the limping and faulty dimensions of administration. Some countries established local ombudsman besides national. Turkey observes the impacts of this development. More recently, "The Law on Basic Principles and Reforming Public Administration" which is sent back to the TGNA for further debate by the President and not still ratified, contains local government ombudsman in article 42. In this study, in the context of control of administration and with comparing the implementation of local ombudsman in different countries, the results and suggestions on attempts to establish local government ombudsman in Turkey is reviewed.

Key Words: control, local government, ombudsman, reform.

ÖZET

YÖNETİMİN DENETLENMESİ VE YEREL YÖNETİMLERDE HALK DENETÇİSİ

YUSTEMUR, Serap

Yüksek Lisans Tezi

Kamu Yönetimi Bölümü

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Arif Erençin

Aralık 2005, 111 Sayfa

Yönetimin coğrafi ve işlevsel olarak genişlemesine koşut olarak yeni denetim türleri ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmenin sonuçlarından birisi de halk denetçiliği kurumunun oluşturulması ve yaygınlaştırılmasıdır. Bu kurum, diğer denetim mekanizmalarının alternatifi değil, onların eksikliklerini gideren, boşluklarını dolduran bir kurum olarak görülmektedir. Halk denetçisi, yargı organı kadar bağımsız fakat ondan daha az biçimci, daha hızlı çalışan, yönetimin içine kolaylıkla girebilen, söz konusu yönetsel olayla ilgili olarak daha somut ve kişisel araştırma yapabilen bir kurumdur. Bu kurum yönetimi sadece yasallık çerçevesinde değil, insan hakları bakımından da denetler ve değerlendirir. Yönetimin işlemeyen ve eksik yanlarını, kusurlarını ortaya çıkarır ve eleştirir. Bazı ülkelerde ulusal halk denetçisinin yanında, yerel düzeyde yetkili yerel yönetimler halk denetçisi oluşturulmuştur. Türkiye de bu gelişmelerin etkisi altındadır. Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilen ve henüz yasalaşmamış bulunan “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” (KYTK)’un 42. maddesinde “mahalli idareler halk denetçisi”ne yer verilmiştir. Bu çalışmada, yönetimin denetlenmesi bağlamında, oluşturulması hedeflenen yerel yönetimler halk denetçiliğinin, farklı ülkelerde ortaya çıkan uygulama örnekleri çerçevesinde değerlendirilmesi yapılarak varılan sonuçlar ve öneriler ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler : Denetim, yerel yönetim, halk denetçisi, yeniden yapılanma.

TEŞEKKÜR

Tez Danışmanım Yrd. Doç. Dr. Arif Erençin'e araştırmam boyunca yapmış olduğu yardımlar, öneriler ve göstermiş olduğu anlayış için sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Necat Akyıldız'a da bana olan tüm yardımlarından dolayı ve tezime zaman ayırdığı için teşekkür ederim. Canım Ailem'e maddi, manevi desteklerinden ve bana karşı duydukları sarsılmaz inançlarından dolayı teşekkür ederim. Son olarak da tezimin başlamasından bitmesine kadar olan süreçte benden hiçbir desteğini esirgemeyen değerli arkadaşım Yadigar Tek'e de teşekkürlerimi sunarım.

KISALTMALAR

A.Ü. SBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİBÜ	: Abant İzzet Baysal Üniversitesi
BYDK	: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
çev.	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
der.	: Derleyen
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GETA	: Geliştirme ve Toplum Araştırma ve Uygulama Merkezi
IULA - EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KYTK	: Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun
mad.	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MÜSİAD	: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
ss.	: Sayfa Sayısı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESAV	: Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TGNA	: Turkish Grand National Assembly
TESK	: Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

TÜSİAD : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TZOB : Türkiye Ziraat Odaları Birliği
YDK : Yüksek Denetleme Kurulu

1.1.3.3.YÖNETSEL DENETİMİN YETERSİZLİKLERİ.....	23
1.1.4.KAMOYU DENETİMİ.....	24
1.1.5.HALK DENETÇİSİ.....	26
2.HALK DENETÇİSİ.....	28
2.1.HALK DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN GELİŞİMİ.....	31
2.2.FAALİYET ALANI.....	34
2.3.HALK DENETÇİSİNİN GÖREVLERİ.....	36
2.3.1. GÖREV ALANINA GİREN KONULAR.....	37
2.3.2.GÖREV ALANINA GİREN KURULUŞLAR.....	41
2.4.HALK DENETÇİSİNİN YETKİLERİ.....	42
2.5.HALK DENETÇİSİNİN STATÜSÜ.....	43
3.YEREL YÖNETİMLERDE HALK DENETÇİLİĞİ.....	47
3.1.HALK DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YEREL YÖNETİMLERDE YAPILANMASI.....	48
3.2.YEREL YÖNETİMLER HALK DENETÇİLİĞİ UYGULAMALARI.....	49
3.2.1.İSVEÇ.....	50
3.2.2.DANİMARKA.....	51
3.2.3.İNGİLTERE.....	52
3.2.4.FRANSA VE İTALYA.....	54
3.2.5.ABD (HAWAİ) ve KANADA (QUEBEC).....	55
4.TÜRKİYE’DE HALK DENETÇİLİĞİ KURUMU.....	57
4.1.TÜRKİYE’DE HALK DENETÇİLİĞİ KURUMU ARAYIŞLARI....	58
4.2.KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU YASA TASARISI.....	62
4.3.HALK DENETÇİLİĞİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER.....	64
5.REFORM VE MAHALLİ İDARELER HALK DENETÇİSİ.....	67
5.1.KAMU YÖNETİMİ TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN TASARISI.....	74
5.2.MAHALLİ İDARELER HALK DENETÇİSİ.....	80
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	91
KAYNAKÇA.....	99

GİRİŞ

1. YÖNETİMİN DENETLENMESİ

Denetim ister kamusal ister özel olsun her üretim ve hizmet kuruluşu için bir ihtiyaçtır. Kamu hizmetlerinin kapsamı genişledikçe denetime olan gereksinim de artmaktadır. Kamu yönetimi için denetim, onun niteliği ve toplumun günlük yaşantısı üzerindeki etkileri dolayısıyla bir zorunluluktur. Çünkü kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görülen aksaklıklar denetleme sırasında ortaya çıkar. Bunların düzeltilmesi için alınacak önlemler de denetlemenin sonucuna göre saptanır (Tortop, 1974: 27).

Denetim, kamu adına yetki ve güç kullanan, eylem ve işlemlerde bulunan, kamu görevi yapan ve kamu hizmeti sunan kurumların ve kişilerin yine bir güç tarafından üst irade ile sınırlandırılabilmesi veya onaylanabilmesini ifade etmektedir (Avşar, 1999: 23). Denetimin amacı, örgütlerin görevlerini eksiksiz, zamanında ve hukuka uygun bir biçimde yerine getirip getirmediğinin yaptırımlı bir biçimde izlenmesidir. Demokratik toplumlarda yönetimin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında, bir yaptırımla karşılaşması, “hukuk devleti” anlayışının zorunlu bir ögesi ve doğal bir sonucudur (Gözübüyük, 2003: 1).

Hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir (Gözübüyük, 1999a: 163).

Hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlıdır, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlar. Bir başka deyişle, sadece yönetilenlerce uyulacak kurallar koymaz, aynı zamanda koyduğu hukuk kurallarına kendini de bağlı görür (Günday, 2002: 38).

Birey hak ve özgürlüklerinin korunması, diğer bir ifade ile yönetenlerin bu hak ve özgürlüklere saygı duymalarının sağlanması, yönetenlerin eylem ve

işlemlerinin denetlenmesini gerektirmiş ve bu denetim yöntemleri demokratik ülkelerin hukuk sistemlerinde yerini almıştır (Temizel, 1997: 25).

1.1. Denetim Biçimleri

Kamu hizmetlerinin hukuka ve gereksinimlere uygun şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim biçimleri ; “yargısal denetim”, “siyasal denetim”, “yönetimsel denetim”, “kamuoyu denetimi” ve “halk denetçiliği kurumu ile yapılan denetim”dir (Avşar, 1999: 23). Bu denetim yolları yönetimin yargısal denetimi ve yönetimin yargı dışı denetimi olarak ikiye de ayrılabilir.

Yönetim üzerinde yapılan denetimlerden biri “hukuka uygunluk” diğeri de “yerindelik” denetimidir. Kural olarak, yargı hukuka uygunluk denetimi, diğeri hem hukuka uygunluk hem yerindelik denetimi yaparlar. Yerindelik denetimi söz konusu olduğunda, yönetimin davranışlarının yalnız hukuka uygun olması aranmaz ayrıca, kamu hizmetlerinin kamuya yararlı ve verimli olarak yürütülmesi de gerekir (Gözübüyük, 1999b: 305).

1.1.1. Yargı denetimi

Yönetimin yargı dışı yollardan denetimi, onun hukuka uygun faaliyet yürütmesini belli ölçülerde sağlamaktadır. Ancak bu denetimler, yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması, zarara uğrayanların zararların giderilmesi bakımından yetersiz kalmaktadır (Karatepe, 1988: 221). Bu nedenle, kişiler arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde olduğu gibi, kişilerle yönetim arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde de en etkili çözümün yargı denetimi olduğu kabul edilmektedir (Karatepe, 1988: 221).

Yargı denetimi, yönetimin hukuk kurallarına bağlı kalmasını sağlamakta, yönetimin denetim altında tutulmasına olanak vermekte ve yönetilenleri yönetime

karşı korumaktadır. Bu denetim sonucunda elde edilen yargı kararları bağımsız ve kesindir. Bu denetim yolu tartışmayı kestiği gibi, düzenlenen toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirir (Akıllıoğlu, 1981: 4).

Yönetimin yargı yoluyla denetlenmesinde Anglo-Amerikan ülkelerinde “Yargı Birliği Sistemi”, başta Fransa olmak üzere pek çok Kıta Avrupası ülkesinde de “Yönetsel Yargı Sistemi” uygulanmaktadır. Türkiye de yönetsel yargı sistemini benimseyen ülkeler arasında yer almaktadır.

Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde (özellikle İngiltere ve ABD) yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Tek bir düzen olarak örgütlenen yargı, hem bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklara hem bireylerle yönetim arasında çıkan uyuşmazlıklara bakar. Hakkı ihlal edilmiş olan kişiler, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı adalet mahkemelerine başvurarak yönetimin yaptığı haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Yönetimin yargı yolu ile denetimi, ilke olarak adalet mahkemelerine verilmiştir. Yönetim ile birey aynı düzeyde tutulmakta, bunlara aynı hukuk kuralları uygulanmaktadır (Gözübüyük, 2003: 3). Ülkede tek bir hukuk sistemi ve bu hukuk sisteminden doğan uyuşmazlıkları çözümleyen tek bir yargı yolu vardır, o da adli yargıdır (Karatepe, 1988: 222).

Yönetsel yargı sistemi ise, Fransa’da ortaya çıkmış ve Türkiye, İtalya, İspanya, Portekiz, Mısır, Lübnan, Almanya, Belçika gibi birçok ülkeyi etkisi altına almıştır (Gözübüyük, 2003: 5). Yönetimin kuruluş ve faaliyetleri özel kuruluş ve faaliyetlerden farklı bir hukuk düzenine bağlı olduğundan bu sistem içerisinde özel hukuk hükümlerinden doğan uyuşmazlıklar adliyede, yönetim hukuku ilişkilerinden doğan uyuşmazlıklar yönetsel mahkemelerde karara bağlanmaktadır (Avşar, 1999: 28).

Yönetsel yargı sistemi, yönetim örgütünün birçok incelik ve özellikleri olduğunu ve bu incelik ve özelliklerin ancak bu alanda uzmanlaşmış yönetsel yargı organlarınca değerlendirilebileceği görüşüne dayanmaktadır (Tortop, 1974: 38). Türkiye’de yargı denetimini yapan kuruluşlar; İdare mahkemeleri, Danıştay ve

Sayıştay'dır. Ayrıca adli, idari ve askeri mahkemeler arasında doğan görev ve hüküm uyumsuzluklarının çözümünde de Uyuşmazlık Mahkemesi devreye girmektedir (Avşar, 1999: 28).

Birey haklarının korunmasında yargısal denetimin yadsınamayacak yararları ve değerleri mevcuttur. Bu sistem bağımsız ve tarafsız bir yargıcın önceden bilinen kuralları uygulayarak ve yerine getirilmesi zorunlu yargısal kararlar vererek yönetimin denetim altında tutulmasına olanak vermektedir. Bu denetim yolu, gerçeğin ortaya çıkması için derinliğine bir araştırma yapmayı ve asgari ölçüde şekilci bir yöntemin izlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Mahkemeler sorunların çözülmesi için kurulmuş olan ve hakların koruyucusu olarak kabul edilen geleneksel kurumlardır. Mahkemelerin kararı sadece uyuşmazlığı çözümlemekle kalmaz, aynı zamanda yönetenler ve yurttaşlar için, gerekli hukuki güvenceyi sağlamanın yanında, hukuk kaynağını oluşturan içtihatların gelişmesine de katkıda bulunur. Bununla birlikte yargı, denetimi çağdaş yönetimin gelişmesine ve değişimine paralel bir değişim ve gelişim gösterememiş, birey haklarının korunması konusunda yoğun eleştiriler almaya başlamıştır. Bu eleştirileri dört başlık altında toplamak mümkündür (Temizel, 1997: 26-27);

Birincisi, yargı süreci çok yavaştır: Yargısal denetime getirilen en önemli eleştiri, her yerde çok yavaş işlemesi ve yargı kararlarındaki gecikmelerin adaleti aşındıracak bir boyuta ulaşmasıdır. Gerçekten hukuk sistemlerinin son derece karmaşık bir hal alması sonucunda yargı organlarının iş yükü çığ gibi artmış, buna karşılık yargısal denetim organları kendilerini yenilemeyerek davaları uzun sürelerde sonuçlandırmak durumuna düşmüşlerdir.

İkincisi, yargı denetimi biçimseldir: Yargı denetimine getirilen ikinci en önemli eleştiri yargı sürecinin çok biçimsel olması ve biçimsel koşulları bilmeyen ya da gereğince yerine getiremeyenlerin haklarını kaybetmeleridir. Yargı düzenindeki terim ve kavram kargaşası, hukuk dilinin normal bireylerce anlaşılabilmesi da, hak kaybının boyutlarını büyötmektedir.

Üçüncüsü, yargı denetimi pahalıdır: Yargı denetiminin eleştirilen diğer bir yönü de oldukça maliyetli olmasıdır. Başvurma harcı, karar harcı, nispi harç, bilirkişi ücreti, avukatlık ücreti gibi giderlerle zaten zor başvuru olan yargı yolu, kaybedilmesi halinde yüklenilecek ilave giderler korkusuyla kullanılamaz bir yol haline gelmektedir.

Son olarak, yargı organları arasındaki yetki paylaşımı karmaşıktır: Bu eleştiri de özünde görevli organların çeşitliliğini ifade etmektedir. Uzmanlaşma savıyla ortaya çıkan bu çeşitlilik öyle boyutlara ulaşmaktadır ki hukukçular için bile görevli yargı yerini saptamak güç olmaktadır. Ancak bu kadar çok çeşitliliğe karşın bazı uyuşmazlıklar da mercisiz kalabilmektedir.

1.1.2. Siyasal denetim

Hak ve özgürlüklerinin zedelendiği inancında olan yurttaşların bu şikayetlerini meclis üyelerine iletmeleri ve sorunlarına onlar aracılığıyla çözüm aramaları parlamenter demokratik sistemin temel özelliklerinden biridir.

Meclis denetimi ya da parlamento denetimi olarak da adlandırılan “siyasal denetim”, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümetin, yasama organı tarafından denetlenmesidir. Meclis, yürütme organının üst kuruluşu olan hükümeti denetlerken, dolaylı olarak onun astı durumundaki yönetimi de denetlemektedir (Karatepe, 1988: 215). Türkiye’de siyasi denetim TBMM tarafından yerine getirilmektedir. Yönetimin başı olan bakanlar, bakanlıklarına bağlı kuruluşların faaliyetlerinden dolayı TBMM’ne karşı sorumludur. Siyasi denetim, bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin araştırılmasına yöneliktir (Avşar, 1999: 23).

Yönetsel denetim gibi parlamento denetimi de, sadece kamuyu ilgilendiren sorunlarla değil, yönetilenlere ilişkin sorunlarla da ilgilenir (Balta, 1970: 208). Hükümet sistemleri ne olursa olsun, bütün temsili rejimlerde, yasama organının “kanun yapma”, “hükümeti denetleme” ve “devlet bütçesini kabul etme” gibi üç

temel işlevi bulunmaktadır (Özbudun, 1989: 271). 1982 Anayasası'nın 98. maddesinin 1. fıkrasına göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır." İzleyen bölümlerde, önce 1982 Anayasası'nın 98. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen denetim yollarına kısaca değinilecek daha sonra siyasal denetim başlığı altında belirtilmesi gerektiğini düşündüğümüz "dilekçe" hakkı ve "bilgi edinme" hakkı üzerinde durulacaktır. Son olarak da siyasal denetimin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini engelleyen bazı eksikliklere değinilecektir.

1.1.2.1. Soru

1982 Anayasası'nın 98. maddesinin 2. fıkrasında "Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir" ibaresi yer almaktadır. Soru her iki halde de yazılı olarak bir önerge ile sunulur. Soru önergesi bir milletvekili tarafından imzalanır ve Meclis Başkanlığı'na verilir. Sözlü sorular meclis kürsüsünden ilgili bakan ya da Başbakan tarafından cevaplandırılır. Yazılı sorularda ise, ilgili bakan ya da Başbakan yirmi gün içinde yanıtını Meclis Başkanlığı aracılığı ile göndermek durumundadır. Eğer bu sürede yanıt verilmemişse yanıt için ek süre tanınır. Yine yanıt alınmazsa yazılı soru sözlü soruya çevrilir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 324). Soru konusunda mecliste genel görüşme yapılmaz.

1.1.2.2. Genel görüşme

1982 Anayasası'nın 98. maddesinin 4. fıkrasında "Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülmesi" olarak belirtilmiştir. Genel görüşme, sorudan farklı olarak, meclis görüşmelerini ikili durumdan çıkararak çok yanlı bir duruma getirme amacı güder. Genel görüşme açılması hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığı'ndan bir önerge ile istenebilir. Genel

görüşmenin açılıp açılmamasına Genel Kurul karar verir (Gözübüyük, 1999a: 218-219). Genel görüşmenin sonunda bir oylama yapılmaz ve hükümetin siyasi sorumluluğunu ortaya çıkaracak bir karar alınmaz (Karatepe, 1988: 216).

1.1.2.3. Meclis araştırması

1982 Anayasası'nın 98. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği üzere “Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemelerden ibarettir.” Meclis kurduğu komisyonlar eliyle araştırmalar yapar. Araştırma komisyonunun hazırladığı rapor, genel kurulda görüşülür ve tartışılır (Gözübüyük, 1999b: 310).

Meclis araştırması, cezalandırma durumu yaratmayan denetleme yollarından biridir. Meclis Araştırma Komisyonu, kamu kurum ve kuruluşlardan bilgi alır; gerek görürse uzmanların bilgisine başvurabilir. Devlet sırları ile ticari sırlar meclis araştırmasının kapsamı dışında kalır (Gözübüyük, 1999a: 219).

1.1.2.4. Meclis soruşturması

1982 Anayasası'nın 100. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar.” Soruşturma önergeleri önceleri açık oylamaya tabi iken, Anayasa'da 3.10.2001 tarihinde yapılan değişiklikle gizli oya tabi tutulmuştur. Bununla milletvekillerinin parti baskısından kurtulması amaçlanmaktadır. Yüce Divana sevk kararı da yine gizli oyla yapılacaktır (Eryılmaz, 2002: 180).

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, soruşturma on beş kişilik bir komisyonca yapılır. Komisyon raporu, Mecliste görüşülür, Genel Kurulda karara bağlanır. Gerekli görüldüğünde ilgilinin Yüce Divana gönderilmesine karar verilir. Yüce Divana gönderme kararı üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınır.

1.1.2.5. Gensoru

1982 Anayasası'nın 99. maddesinin 1. fıkrasına göre “Gensoru bir siyasal parti grubu adına ya da en az yirmi milletvekilinin imzası ile verilir.” Gensoru, Bakanlar Kurulunun, genel politikası veya bakanlardan birinin herhangi bir davranışı nedeniyle açılan bir genel görüşmedir. Hükümetin düşürülmesi gibi önemli sonuçları bulunan gensoru, siyasi denetim yolları içerisinde en etkili olandır (Karatepe,1988: 217). Gensoru ile Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın düşürülebilmesi ancak meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır. Gensoru siyasal sorumluluğa yol açar. Gensoru önergesinin verilmesi, gündeme alınması, görüşülmesi, güvensizlik önergesinin oylanması ayrıntılı bir biçimde Anayasa'nın 99. maddesinde düzenlenmiştir.

1.1.2.6. Dilekçe ile başvurma

TBMM'nin denetimi sadece milletvekillerinin isteği üzerine soru, gensoru gibi yollarla olmamaktadır. Bunun yanında yönetilenlerin TBMM'ne dilekçe ile başvurmaları durumunda da yönetim denetlenmektedir.

Dilekçe hakkı sorulara cevap almak suretiyle bilgi edinmeyi, yakınmada bulunarak denetlemeyi, dilek ve öneride bulunarak da demokratik katılımı sağlayan siyasal haklardandır (Akşener ve Çakmakçı, 2004: 25). Siyasi başvuru yollarından biri olan “dilekçe hakkı”, 07.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Anayasanın “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı dördüncü bölümünde 74. maddede düzenlenmiştir.

Vatandaşın bu anayasal hakkına dayanılarak yönetimin denetlenmesi yoluna gidilebilir. Meclise verilen dilekçeler, bu iş için kurulan Dilekçe Komisyonu'nda görüşülür. Dilekçeler konusunda meclisin vermiş olduğu kararlar hükümeti bağlayıcı değildir. Ancak hükümet meclis kararlarına uymadığı zaman, meclis diğer denetim yollarını harekete geçirebilir. Bu nedenle uygulamada dilekçeler hakkında meclisin almış olduğu kararlara hükümetler genellikle uymaktadır (Karatepe, 1988: 215).

74. maddede dilekçe hakkı, vatandaşların ve maddenin birinci fıkrasında 03.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de yerleşik yabancıların, kendileriyle ya da kamu ile ilgili dilek ve şikayetlerini yetkili makamlara veya TBMM’ne yazı ile iletmelerini ifade etmektedir. Yine 03.10.2001 tarihli 4709 sayılı Kanunla Anayasa’nın “temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40. maddesine eklenen 2. fıkrayla devletin işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu, keza “dilekçe hakkı” başlıklı 74. maddesinde yapılan değişiklikle de dilekçe sahiplerine başvuru sonuçlarının gecikmeksizin yazılı olarak bildirilmesi hükme bağlanmıştır.

Anayasa’nın 74. maddesinin son fıkrasında; dilekçe hakkının kullanılma biçiminin kanunla düzenleneceği belirtilmiş ve buna uygun olarak 10.11.1984 tarih ve 18571 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 01.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun” çıkarılmış ve Anayasa’da 4709 sayılı Kanunla yapılan değişikliklere uygulama olanağı kazandırmak amacıyla da, 02.01.2003 tarihli ve 4778 sayılı Kanunla, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’da önemli değişiklikler yapılmıştır (Akşener ve Çakmakçı, 2004: 24-25).

01.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’un, 02.01.2003 tarihli ve 4778 sayılı Kanunla değiştirilen 7. maddesinde, yapılmakta olan işlemin sonucu hakkında yetkili makamlarca dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verileceği ve sonucun ayrıca bildirileceği hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca yönetimin kararları, işlem ve eylemleri hakkında bireylerin bilgi almasını, belgeleri elde etmesini düzenleyen 09.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da yürürlüğe girmiştir.

1.1.2.7. Bilgi edinme hakkı

Kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen Bilgi Edinme Hakkı Kanun Tasarısı, 59. Hükümet tarafından 25 Haziran 2003’de TBMM’ne sunulmuştur. 24 Haziran ile 16 Temmuz 2003 tarihleri arasında Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’nda, 17-24 Temmuz tarihleri arasında da Adalet Komisyonu’nda görüşülüp ve üzerinde bazı değişiklikler yapılan Tasarı, TBMM Genel Kurulu’nda 9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilmiştir. 24 Ekim 2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan kanun, 24 Nisan 2004’de yürürlüğe girmiştir. Kanun, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak” kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemiştir.

TBMM’ne sunulan kanun tasarısının genel gerekçesinde, “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı ve şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem devletin demokratik karakteri güçlenmektedir” denilmektedir.

Gerekçede ayrıca, “kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve şeffaflık kavramı, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıkmıştır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir” ifadelerine yer verilmiştir.

Kanun’un 1. maddesinde amaç, “açıklığın ilke olarak benimsendiği, gizliliğin ise istisna kabul edildiği demokratik yönetimlerin bir çoğunda düzenlenen bilgi edinme hakkının, ne şekilde, hangi şartlar ve sınırlamalar altında, ne gibi usuller izlenerek kullanılacağını belirlenmesi” olarak ifade edilmiştir.

Kanun ile kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları başvuru halinde her türlü bilgi ve belgeyi başvuruyu yapanların yararlanmasına sunmak ile yükümlü kılınmışlardır.

Kanun'a göre bilgi edinmek isteyenler dilekçe ile başvuru yapacaklar, dilekçelerine adını, soyadını, imza ve adreslerini; başvuruyu yapan tüzelkişi ise, dilekçelerine unvan ve adreslerini ve dilekçeyi imzalayanın yetki belgesini ekleyeceklerdir. İstenen bilgi ve belgeler, başvuru yapılan kamu kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi ve belgelere ilişkin olmalıdır.

Kurum ve kuruluşlar, on beş işgünü içinde istenen bilgi ve belgeye erişimi sağlamak ile yükümlüdür. Ancak, istenen bilgi veya belge, başvuru yapılan kurum ve kuruluş içindeki farklı bir birimden sağlanacaksa otuz işgünü içinde başvuru sahibine ulaştırılacak ancak bu gecikme on beş işgünü süresinde başvuru sahibine bildirilecektir. Bilgiye erişim bir maliyet gerektiriyorsa bu başvuruyu yapan tarafından karşılanacaktır. Kurum ve kuruluşlar bilgi edinmeyle ilgili başvuru sahiplerine cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda bildireceklerdir.

Yargı denetimi dışında kalan yönetsel işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler, yönetsel soruşturma ile ilgili kişilerin özel hayatı, kişilerin ve soruşturmacıların can güvenliğini tehlikeye atacak, soruşturmanın güvenliğini etkileyecek bilgiler, açıklanması veya zamanından önce açıklanması soruşturmaya zarar verecek adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler, özel hayatın gizliliği kapsamındaki bilgi ve belgeler, haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi ve belgeler, ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, kurum için görüş, bilgi notu ve tavsiyeler bu kanunun kapsamı dışındadır. Fikir ve sanat eserleri ile ilgili bilgi edinme başvuruları ilgili kanun hükümlerine tabidir.

Anayasal dayanağı güçsüz ve yasaklarla dolu bir kanunun, bu koşullar altında getireceklerinin de, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun amaç maddesinde belirtilenlerin gerçekleştirilmesinde yetersiz kalacağı düşünülmektedir. Türkiye'de yaşanmakta olan bilgi ve veri yetersizliği, örgütsüzlüğü ve altyapı eksikliği gerçekleri karşısında bilgi edinme hakkının yönetimde saydamlaşmaya getireceği katkı sınırlı olacaktır (Akyıldız, 2004: 47).

Kanun'un bir başka yetersiz yanı da bilgi edinme hakkının etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için yönetime yeteri kadar sorumluluk yüklenmemiş olması ve kanunun özel sektör kurum ve kuruluşlarını kapsamamış olmasıdır (Yaşamış, 2004: 46-60).

Bu olumsuz değerlendirmelere karşın böyle bir kanunun çıkmış olması bir kazanımdır (Akyıldız, 2004: 47). Bilgi edinme hak ve özgürlüğü; devleti memura karşı, vatandaşı devlete karşı korur. Bu hak, şeffaf yönetimin olmazsa olmazları arasındadır (Akşener ve Çakmakçı, 2004: 47).

1.1.2.8. Siyasal denetimin yetersizlikleri

Siyasal denetim yollarını inceledikten sonra, siyasal denetimin etkili bir şekilde gerçekleşmesini engelleyen ve bu denetim yolunun birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında yetersiz kalmasına neden olan bazı aksaklık veya eksikliklere değinmek gerekmektedir. Her şeyden önce yürütmeyi elinde bulunduran iktidar partisi, parlamentodaki çoğunluğu nedeniyle her türlü şikayete karşı koyma gücünü elinde bulundurmaktadır. Bu da denetim işlevinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini önlemektedir.

Parlamente rejimlerde genellikle parlamenterlerin muhatabı, yöneticiler değil, bunların bağlı olduğu bakanlardır. Eleştiri ve önerilerin bu ilgili bakanlara yöneltilmesi gerekir. Ancak parti içi disiplin nedeniyle, iktidar partisine mensup üyelerin bakanları parlamento içerisinde açıkça eleştirmesi olanaksızdır.

Bunun yanında, yönetimin eylem ve işlemlerinden şikayetçi olan ya da yönetimden istemde bulunan bir yurttaş için, iktidara mensup parlamenterler çoğu kez etkili, süratli ve ucuz bir şikayet kurumudur. Bu yol, iktidar partisi üyelerine ulaşabilen ve toplumun çok ufak bir kesimini oluşturan yurttaşlar için açıktır. Bu açıdan bakıldığında yurttaşlar arasında eşitsizliğe yol açıldığı görülmektedir.

Ayrıca, dilekçe hakkının kullanılması yoluyla denetimin etkili bir şekilde olabileceğini söylemek de zordur. Dilekçe Komisyonunun hızlı karar verememesi, başvuruların çokluğu, şikayetle ilgili soruşturmalardan geç sonuç alınması bu yolun kullanılabilir ve yeterince etkili olmasını engelleyen nedenlerden bazılarıdır.

Kısaca, yürütmenin meclis tarafından denetlenmesi amacıyla Anayasa'nın öngördüğü yollar uygulamada yeterli düzeyde işlememektedir. Ayrıca bunlar işletilebildiği durumlarda ise, yönetilenlerin somut sorunlarına çözüm oluşturabilecek ve onları yönetimin keyfiliklerine karşı koruyabilecek yollar değildir (Atay, 1999: 325).

1.1.3. Yönetimsel denetim

Yönetimsel denetim çeşitli biçimlerde yürütülmektedir. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesine “iç denetim” başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de “dış denetim” denir. İç denetimin en bilinen örneği “hiyerarşi” denetimi, dış denetimin ise “vesayet” denetimidir (Gözübüyük, 1999b: 306).

Yönetimin görevlerinin çoğalması ve karmaşıklaşması bu görevleri düzenleyen kaynakların da çoğalmasını beraberinde getirmiştir. Bu yoğunlukta, yönetimin hukuka uygun davranabilmesi güçleşirken, kişisel hakların ihlal edilebilmesi olasılığı da artmıştır (Avşar, 1999: 26). Yönetimsel denetim, yönetimsel kuruluşlar eliyle ve yönetimsel usullerle yapılan denetimdir (Balta, 1970: 207).

Yönetimsel denetimi, yönetim kendiliğinden başlatabileceği gibi, ilgililerin başka bir deyişle, yönetilenlerin yakınma ve başvuruları üzerine de başlatılabilir (Karatepe, 1988: 217). Yönetimsel denetim, hukuksal bir uyumsuzluğu gidermeye yönelik olmayıp daha çok yönetimin gerçekleştirdiği işlem ve eylemin önceden belirlenmiş olan hukuksal esaslara uygun olup olmadığının belirlenmesine yönelik bir çabadır (Akıncı, 1999: 75).

Yönetim kendi içinde oluşturduğu kurul ve makamlarca kendisini denetlemesinin yanı sıra yönetim dışında oluşturulan uzman denetim kuruluşları tarafından da denetlenebilmektedir. Türkiye’de bu uzman denetim kuruluşları Danıştay, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu’dur (Avşar, 1999: 27).

Bir diğer yargı dışı denetim yolu olan halk denetçiliğinde ise yönetim bağımsız bir kurum olan halk denetçisi tarafından denetlenmektedir.

KYTK denetimi, iç ve dış denetim şeklinde ikiye ayırmaktadır. KYTK’na paralel olarak hazırlanan ve 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’nın 63. maddesinde İç Denetim, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmaktadır ve aynı maddede iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

KMYKK ile temel denetim işlevini yürüten ve üyelerinin üçlü kararname ile atandığı hesap uzmanlığı, Maliye Teftiş Kurulu gibi kurullar kaldırılmaktadır. Kanun’a göre Maliye Bakanlığı’na bağlı çalışan ve üyelerinden biri Başbakanın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanı’nın önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu’nun atadığı yedi üyeden oluşan “İç Denetim Koordinasyon Kurulu” adında yeni bir kurul

oluşturulmaktadır. İç denetçi olarak atanacak kişiler bu kurulun koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığı'nca eğitimden geçirilerek, eğitimini başarı ile tamamlamış sertifikalı adaylar arasından üst yöneticiler tarafından atanacaktır. Kanun bu yolla, bir yandan bazı teftiş kurullarını ortadan kaldırmakta ya da siyasi atama yoluyla özelliklerini yitirmelerine neden olmakta, diğer yandan da klasik denetim sürecinin kendisini ortadan kaldırarak, danışma kurulları işlevine büründürmektedir (Cumhuriyet, 07.10.2003).

Kanun'un 65. maddesinde de iç denetçi olarak atanmak için, kamu idarelerinde denetim elemanı olarak en az beş yıl veya İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nca belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak gerekliliği belirtilmektedir. Bu durumda denetim ve teftiş konusunda hiçbir bilgi ve tecrübesi olmayan kişiler tamamen siyasi nedenlerle iç denetçi olarak atanacaktır. Bu ise denetimi siyasallaştıracak, her siyasi iktidar kendi denetçisini getireceğinden hükümetlerle gelip hükümetlerle gidecek olan denetçiler ortaya çıkacaktır. Denetimde esas ilke olan bağımsızlık tamamen ortadan kalkacaktır (Türkiye Kamu Sen Raporu II, 2004: 89).

Bir teftiş için en önemli özellik, teftişi yapan kurumun siyasi otoriteden bağımsızlığıdır. Bugün mevcut durumda da denetimde bağımsızlığın olduğunu söylemek güçtür. Bu yüzden önemli olan eski teftiş kurullarının kaldırılması değil, getirilecek düzenlemeyle teftişin bağımsız bir kurum tarafından yapılacağının garanti edilmesidir (www.radikal.com.tr, 12.4.2004).

KYTK'da kamu kurum ve kuruluşlarının dış denetimi Sayıştay'a verilmektedir (m. 40). KMYKK'nun 68. maddesinde de bu durum belirtilmektedir. Sayıştay, bu denetimi bizzat yapabileceği gibi, başka kuruluşlara da yaptırabilir (Al, 2004: 7; Uluğ, 2004: 24). Sayıştay'ın mevcut durumda denetimi kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının çok az bir kısmını denetleyebildiği dikkate alındığında, önemli oranda görev ve fonksiyon yüklenen Sayıştay'ın beklentilere ne ölçüde cevap verebileceği düşündürücüdür (Türkiye Kamu-Sen Raporu II, 2004: 90).

Yönetimsel denetimle ilgili bu genel değerlendirmelerden sonra iç ve dış denetimin mevcut durumu incelenecektir.

1.1.3.1. İç denetim

Yönetimin kendi işleyiş bütünlüğü içerisinde gerçekleştirdiği denetim “iç denetim”dir. Yönetimin kendi eylem ve işlemlerinin kanunlara, kamu yararına, önceden belirlenmiş olan ölçütlere olan uygunluğunu sağlaması ve gerekli önlemleri alması, yönetsel başarının elde edilmesinde oldukça önemlidir. İç denetim, örgütsel işleyişin hiyerarşik üstlerince gerçekleştirilebileceği gibi, denetim işlevini yerine getirmekle görevlendirilmiş birimler tarafından da yapılabilir (Akıncı, 1999: 77).

İç denetim iki yolla gerçekleştirilir. Bunlardan birisi hiyerarşik denetim, diğeri ise teftiştir.

1.1.3.1.1. Hiyerarşik denetim

Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir kademelenme, başka bir deyişle ast-üst ilişkisi (sıra düzen) vardır. Bir kuruluştaki kamu görevlilerinin ast ve üst biçiminde örgütlenmesine hiyerarşi denilmektedir. Böyle bir yapıda, üstün ast üzerindeki denetimine de hiyerarşik denetim denir. Genel olarak üstün ast üzerindeki denetimi için yasal bir dayanağa gerek yoktur. Üstün astlarını denetlemesi, üstün yönetme görevi içinde ve yetkisinin kapsamı içinde bulunmaktadır. Bir kamu kuruluşu içinde üstün hangi makam olduğu, kuruluş statüsünde belirtilir (Gözübüyük, 1999b: 306).

Genel yönetimde en üst durumda bulunan yönetici bakanıdır. Bakanla başlayan hiyerarşi, bakanın müsteşarı, müsteşarın ve yardımcılarının genel müdürü, genel müdür ve yardımcılarının daire başkanlarını, daire başkanları ve yardımcılarının şube müdürlerini, şube müdürlerinin şefleri, şef ve yardımcılarının da

memurları denetlemesiyle devam etmektedir (Akıncı, 1999: 78). Kamu kurum ve kuruluşlarında hiyerarşik denetim her zaman bir üstün, astı denetlemesi biçiminde gerçekleşmeyebilir. Örneğin, bir memuru şefi denetleyebildiği gibi, genel müdür de denetleyebilir.

Alt kademedeki görevliler üstlerinin, emirlerine uyarlar. Hiyerarşi, en üstteki amirin kanunları kendi anlayışına göre uygulayacağı anlamına gelmez. Amir, hiyerarşik yetkisini kanun sınırları içerisinde kullanır, memur da hiyerarşik üstünün kanuni talimatlarına uyar ve böylece kamu hizmetlerinin keyfi ve kişisel görüşlerle yürütülmesi önlenmiş olur.

Bu denetimde, üstlerin astlara yönelik denetimlerinin bir kısmı doğrudan görevliyi, bir kısmı da görevlinin işlemlerini konu alır. Doğrudan görevliyi konu alan denetimler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’ndan doğan atama, sicil verme, yükseltme, hizmet yerini değiştirme, disiplin cezası verme gibi yetkilerin kullanılmasıdır. İşlemleri ilgilendiren denetim ise, astların faaliyetlerini denetlemek, emir ve yön vermek, işlemleri uygulamak veya uygulanmasını geciktirmek şeklindedir (Avşar, 1999: 27).

Üst, emri altında bulunan kimselerin işlemlerini gerek kendi, gerekse görevlendireceği memurları aracılığıyla denetleyebilir. Üst, astına emir ve talimat verebilir. Yönetmelik işlemin uygulama aşamasından önce gerekli düzeltmeleri yapabilir. Hatta gerek görürse işlemi iptal edebilir. Bu denetim yetkisi, hem hukuka uygunluk hem yerindelik ölçütlerine göre kullanılır. Hiyerarşik yetkinin de kanuna uygun biçimde kullanılması gerekir. “Denetim ve gözetim” yetkisi olan amir, astına emir ve yönerge verebildiği halde onun yerine geçerek işlem yapamaz (Dere, 1997: 82). İşlemin yapılış biçimi ile ilgili olarak üst, astına yön verir, ast da hukuka uygun ve konusu suç oluşturmayan emre uygun olarak davranır (Akıncı, 1999: 78).

1.1.3.1.2. Teftiş

İç denetimin yönetsel yapı içerisinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimler tarafından yapılması yöntemine teftiş denilmektedir. Genel yönetimde teftiş, bakanlıkların kendi bünyesi içinde bu işle görevlendirilmiş kurullar tarafından denetlenmesi biçiminde gerçekleştirilmektedir (Akıncı, 1999: 79).

Bu yöntem etkililik ve verimlilik denetiminin yanı sıra, mevzuata uygunluk denetimini de kapsamaktadır. Çoğu zaman teknik bir uzmanlığı gerektiren konularda özel olarak görevlendirilmiş personele duyulan gereksinim, hiyerarşik denetimin yetersiz kaldığı noktaları takviye etmektedir (Kılıç, 2002: 44).

Teftiş, yönetsel yapının işleyişinde düzenliliği ve verimliliği sağlamayı hedeflediğinden, kamu hizmetlerinden yararlananların yönetimin eylem ve işlemleri karşısında korunmalarında etkili değildir. Bunun yanında, aynı yönetsel yapı içerisinde yer alan teftiş biriminin nesnel ve bağımsız denetim yapabileceğine inanmak güçtür. (Akıncı, 1999: 80).

1.1.3.2. Dış denetim

Dış denetim bir kamu kuruluşunun eylem ve işlemlerinin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlama, yönetime merkezden hakim olma, kamu yönetiminde etkinlik amacıyla merkeziyetçiliği güçlendirme eğilimi dış denetim olgusunun temel hareket felsefesi ve amacıdır. Yerinden yönetim kuruluşlarının yaptığı bazı işlemleri onaylama veya denetleme merkezi yönetim anlayışının geleneksel yaklaşım tarzıdır. Dış denetimin, kamusal kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasına da yardımcı olduğu düşünülmektedir (Akıncı, 1999: 81).

Dış denetim iki biçimde gerçekleştirilir. Bunlar vesayet denetimi ve özel denetimdir.

1.1.3.2.1. Vesayet denetimi

Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki denetim, vesayet niteliği taşımaktadır. Vesayet denetimi, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir (Günday, 2002: 74). Başka bir tanımla, yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir (Arslan, 1990: 507).

Vesayet denetiminin amacı, aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir bağlantı kurarak, yerinden yönetim kuruluşlarının yürütmüş oldukları hizmetlerin devletin genel yönetim politikasına uygunluğunun sağlanmasıdır (Karatepe, 1988: 219). Ayrıca vesayet denetimi yönetimde birliğin ve kanuna uygunluğun sağlanmasını ve yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği kötüye kullanmaları olasılığını önlemeyi amaçlar (Aktan, 1976: 4).

Vesayet denetimi esas itibariyle, hiyerarşik denetime tabi olmayan kuruluşlara devletin karar alma yetkisi vermesiyle başlamakta ve farklı biçimlerde uygulanmaktadır. Bunlardan biri, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevlileri üzerinde yapılan denetim, diğeri ise yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılan denetimdir. Organlar ve görevliler üzerindeki vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ile görevlilerin seçimleri, atanmaları ya da seçilmelerinin onaylanması ve görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır. İşlemler üzerinde yapılan denetim ise, hukuka uygunluk ve/veya yerindelik bakımından uygulanmakta, genellikle işlem yapıldıktan sonra, bazen de işlem yapılmadan önce gerçekleşmekte ve işlemleri onaylama, bozma ya da uygulanmasını geciktirme gibi yollarla olmaktadır (Türkiye Kamu-Sen Raporu II, 2004: 41).

Vesayet denetimini kimlerin yapacağı ve denetim yetkilerini nasıl kullanacakları kanunlarla düzenlenir. Vesayet denetimi bu özelliği ile hiyerarşik denetimden farklılık göstermektedir. Hiyerarşi denetiminde üstler astlarını kanuna gerek olmaksızın diledikleri zaman denetleyebildikleri halde, vesayet denetimi için ise kanunun açıkça yetki vermesi gerekmektedir. Vesayet denetiminde yetki devri de söz konusu değildir. Kanunla öngörülen sınır içinde bu yetki, doğrudan doğruya bu yetkiye sahip makam ve şahıs tarafından kullanılır (Onar, 1996: 622-625).

1.1.3.2.2. Özel denetim

Dış denetimin bir başka biçimi de özel denetim kurumlarınca yapılan yönetsel denetimdir. Bu kurumların en önemlileri Danıştay, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu'dur.

Bu denetim yönteminde amaç yönetsel işleyişin hukuksallığını denetlemektir. Halkın yönetsel faaliyetlerle ilgili yakınmaları burada ele alınmaktadır. Denetleme göreviyle oluşturulmuş özel organlar aracılığıyla denetim yapılmaktadır (Akıncı, 1999: 87).

1.1.3.2.2.1. Devlet denetleme kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası ile anayasal bir kurum haline gelmiştir. Ancak, Devlet Denetleme Kurulu'nun kurulması, anayasallaşmasından çok daha öncedir. Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluş yasası Anayasa'nın kabulünden yaklaşık on dokuz ay önce yürürlüğe girmiştir (Akyıldız, 1993: 194). Devlet Denetleme Kurulu, yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur (Kepekçi, 1996: 4).

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, yargı organları ve silahlı kuvvetler dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, işçi ve işveren meslek kuruluşları ile kamuya yararlı dernek ve vakıflarda inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir (Sezen, 2001: 83).

Kurul, inceleme, araştırma ve denetimini bir ya da birden çok üyesinin sorumluluğu altında yürütür. Gerekli durumlarda inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurar. Kurul adına hazırlanan raporlar, kurulda görüşülür ve Cumhurbaşkanı'na sunulmak üzere karara bağlanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanı'nın onayı alındıktan sonra, gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve ilgili kuruluşlara gönderilir. Başbakanlık sonuç hakkında Cumhurbaşkanlığı'nı bilgilendirir (Kepekçi, 1996: 4-5).

1.1.3.2.2.2. Sayıştay

Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla görevli bir kuruluştur (Gözübüyük, 2003: 57).

Sayıştay'ın görevleri, “yönetmel” ve “yargısal” olmak üzere ikiye ayrılır. Sayıştay'ın yönetmel görevleri arasında, bütçenin uygulanmasını denetlemek, kesin hesapları incelemek, görüşünü TBMM Başkanlığı'na bildirmek ve mali konularda meclise rapor sunmak vardır. Yargısal nitelikli görevleri ise gelir, gider ve mallara ilişkin işlemlerle ilgili hesapları incelemek ve sorumlular hakkında zimmet veya beraat kararı vermektir (Akıncı, 1999: 88).

Sayıştay, yönetmel etkinlikleri mali açıdan denetlemekle görevli Anayasal bir kuruluştur. Sayıştay, yasama organının yürütmeye verdiği harcama yetkisinin isabetli, verimli, yerinde, etkili ve kanuna uygun olarak kullanıp kullanmadığını denetlemektedir (Akıncı, 1999: 88).

Sayıştay, yönetimi denetleme görevini meclis adına yapmakla beraber, bu görevlerini yönetim üzerinde sürdürmektedir. Bu nedenle esas itibariyle yönetim ile ilişkili bir kuruluştur. Ayrıca, inceleme ve görüş bildirme görevleri dolayısıyla yönetime yardımcı olan bir kuruldur. Sayıştay kararları yönetsel karar niteliğindedir ve denetlenen kuruluş bakımından uyulması zorunludur (Günday, 2002: 375).

1.1.3.2.2.3. Başkanlık yüksek denetleme kurulu

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (BYDK), Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nin faaliyetlerini iktisadi, mali, yönetsel, hukuki ve teknolojik yönden denetleyen özel bir denetim organıdır (Karatepe, 1988: 220).

Başbakanlığa bağlı olan kurul, Başbakanlığın görevlendirmesi üzerine bu kuruluşlar üzerinde denetim faaliyetine başlar. Yapılan araştırma ve incelemeler sonucunda hazırlanan rapor Başbakanlığa sunulur. YDK, bir başkan, on sekiz üye ve yeteri kadar denetim ve yönetim personelinin oluşur (Akıncı, 1999: 88).

BYDK tarafından denetime tabi tutulan kuruluşlar için, her yıl hazırlanan “Yıllık Denetim Raporu” ilgili yönetmelik ve denetim kılavuzunda öngörülen usul ve esaslara uygun olarak, kuruluş çalışmalarının özetlendiği ve varsa karşı karşıya bulunduğu sorunların dile getirildiği bir rapordur. Bu raporda denetim yılına ait gerçekleştirmeler, bir önceki yılın sonuçları dışında, kuruluşun bütçe ve program hedefleri ile de karşılaştırılarak gerekli tespit, değerlendirme, eleştiri ve temennilere yer verilir. Bu ilke ve kurallar çerçevesinde hazırlanan YDK raporları ile ilgili olarak tartışma konusu yapılan en önemli husus, söz konusu raporların ait olduğu yıl geçtikten çok sonra inceleme ve değerlendirme konusu yapılabilmesidir. TBMM denetimine esas olacak bilgi ve belgeleri toplayıp bunları değerlendirdikten sonra hazırladığı raporları yasama organına sunan bir kurulun yürütme organına bağlı olması ve üyeleri ile denetçilerinin bu organ tarafından atanması, kurul hakkında bir kısım tereddütlerin doğmasına yol açmaktadır (Kılıç, 2002: 54).

1.1.3.2.2.4. Danıştay

1868 yılında Fransız örneğine göre kurulan Danıştay, yüksek yönetsel yargı yeri ve devletin merkezde bulunan en yüksek danışma ve inceleme organıdır (Gözübüyük, 2003: 35).

Bir yandan, yüksek danışma organı olarak Danıştay, Bakanlar Kurulu'ndan gönderilen kanun tasarıları hakkında görüşünü belirtir; tüzük tasarılarını inceler, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartname ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen konularda danışma organı olarak görev yapar ve kanunun öngördüğü diğer yönetsel işleri yürütür. Diğer yandan yüksek mahkeme olarak, ilk derece yönetsel mahkemelerin kararlarına karşı yapılan temyiz istemlerini ve ilk derece mahkemesi olarak da Danıştay Kanunu'nda belirlenen konularda açılan iptal ve tam yargı davalarını karara bağlar, yönetsel yargı yerleri arasındaki görev ve yetki uyumsuzluklarını çözümler (Gözübüyük, 2003: 35).

Danıştay'ın, yürütmenin üst kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapmış olduğu bu yargı dışı denetim, sadece bilgi verme niteliğindedir. Buna rağmen yürütme organları, Danıştay'ın görüşlerine genellikle uyma eğilimi gösterirler (Karatepe, 1988: 220).

1.1.3.3. Yönetmel denetimin yetersizlikleri

Yönetmel denetim beraberinde bazı sakıncalar ve yetersizlikler de taşımaktadır. Hiyerarşik denetimin ilk zayıf tarafı; astın üstüne bağımlı olduğu ve önemli kararların merkezi otorite tarafından alındığı bir sistem olmasıdır. Doğal olarak, şikayeti inceleyen üst düzeydeki yönetici bağımsız davranamayacaktır. Hiyerarşik denetimin göze çarpan ikinci zayıf tarafı da meslek içi dayanışmadır. Amir emrinde çalışanların eylem ve işlemlerinden doğacak sorumluluğun, bir ölçüye kadar, kendisinin denetim görevini aksatmış olduğu şeklinde yorumlanacağını bildiği

için, astını koruma eğiliminde olmaktadır. Yöneticiler genellikle konusu açık biçimde suç oluşturan durumlar dışında emrinde çalışanları korumaktadır. (Temizel, 1997: 29-30). Diğer taraftan, Türkiye’de vesayet denetimi son derece ayrıntılıdır. Bu nedenle bazı durumlarda hiyerarşik denetime dönüşmesi, biçimsel kalmaktan öteye gidememesi veya etkisiz kalması gibi durumlar ortaya çıkmaktadır. Yerel özerklik düşüncesine yer verilmemektedir yapılan denetim sadece merkezi istekleri, yani kanun hükümlerine uygunluğu saptamaya yarar bir denetimdir. Diğer bir deyimle, Türkiye’de vesayet denetimi biçimsel bir nitelik taşımaktadır (Aktan, 1976: 22).

Teftiş hizmetlerinde hizmetin gereklerine uygun kalitede eleman istihdam edilememesi ve yapılan teftişlerin sadece mevzuata uygunluğu ve personel hatalarını bulma çalışması haline gelmesi de diğer bir yetersizliktir. Halbuki teftişin, hedef ve standartları yükseltmek, iç teşkilatın yapısını ve yöntemlerini geliştirmek amaçları da vardır (Kılıç, 2002: 55).

Yönetsel denetimin bir diğer yetersizliği ise, bu denetimin amacının vatandaşın hak ve özgürlüklerinin korunması değil, kurumun iç düzeninin bozulmasının ve kanuna aykırılıkların önlenmesi olmasıdır.

1.1.4. Kamuoyu denetimi

Kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hakim olan düşüncedir (Kapani, 1998: 147). Kamuoyu denetimi yönetimin faaliyetlerinin halk tarafından izlenerek haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesidir. Yönetimi zorlayıcı yönü olmayan kamuoyu denetiminin, iletişim imkanlarının gelişmesi ile birlikte etkili hale geldiği görülmektedir.

Kamuoyu denetiminde, bireylerin tek tek veya toplu olarak yazılı, sözlü veya gösteri yaparak, kamu mallarından veya bireysel imkanlardan yararlanarak düşüncelerini belirttikleri, yönetimin yanlış hatalı eylem ve işleminin geri alınmasını,

sonuçlarının tazminini, eylem ve işlemin kendi istekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini istedikleri görülmektedir. Bunun için de bireyler, kamu makamlarını uyarma, kınama, protesto, aydınlatma, etkileme gibi yöntemleri kullanmaktadırlar (Avşar, 1999: 29).

Yönetmel kuruluşlar, kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak, yaptıkları işleri kamuoyuna duyurmak ve açıklamak zorunluluğu duyarlar. Özellikle basın bu yönden yönetim üzerinde etkili bir denetim aracı olmaktadır. Çeşitli meslek kuruluşları ve derneklerin de baskı kümesi olarak, kamu yönetiminin işleyişini etkileme olanakları vardır (Gözübüyük, 1999b: 312).

Kamuoyu denetimi yönetmel işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlamada önemli bir işleve sahiptir. Bu yöntem, resmi denetim organlarını harekete geçirmede oldukça işe yaramaktadır. Kamuoyu denetimi siyasal iktidara egemenliğin halka ait olduğunu hatırlatmaktadır (Akıncı, 1999: 60).

Tüm yararlarına karşın birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında kamuoyunun birçok eksiklikleri bulunmaktadır. Temizel (1997: 33)'e göre;

Öncelikle, medya ilginç olaylarla ilgilenme eğilimindedir: Medya, sütunlarında ya da programlarında hem ilginç olaylara yer vermekte, hem birçok olayda haksız olmalarına karşın şikayetçinin tarafını tutma eğilimi göstermektedir. Diğer taraftan medya, okuyucu ve izleyici çekme olgusunun bir gereği olarak daha çok güncel, belirgin konularla ilgilenmekte, bu niteliklere sahip her türlü şikayet ilgi konusu olmakta, doğal olarak devlet vatandaş ilişkilerinden kaynaklanan sorunlara, şikayetçinin beklediği ağırlığı verememektedir. Bu durum medya tarafından dile getirilen şikayetlerin gereken ilgiyi bulmasını engellemektedir.

Ayrıca, medya yönetmel hataları açığa çıkarmada gerekli bilgi birikimine sahip olmayabilir: Yönetmel hataların kamuoyunda gereken tepkiyi görmesi ancak hatanın bütün sonuçları ile birlikte gözler önüne serilmesiyle, yönetmel işleminden çıkar sağlayanların ya da zarar görenlerin açıkça belirtilmesiyle olanaklı olabilir.

Ancak, yönetsel işlem ve kararların tam anlamıyla anlaşılıp değerlendirilmesi, çoğu kez dar anlamli uzmanlığı ve uzun yılların deneyimini gerektirdiği için, medya mensupları her zaman böylesine birikimle konulara sahip çıkamamaktadır. Bu da, adil olmayan yönetsel işlemlerin toplumdan gereken tepkiyi görecekt şekilde ortaya çıkmasını önleyebilmektedir.

1.1.5. Halk denetçisi

Diğer bir yargı dışı denetim yolu da halk denetçisi tarafından yapılan denetimdir. Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada diğer denetim yollarının yanında “Halk Denetçisi”ne yer verilmektedir. İskandinav ülkelerinde doğan ve Anglo-Sakson ülkelere yayılan bu kurum ile, yönetimin eylem ve işlemleri denetlenmektedir. Halk denetçisi, yönetsel yargının beşiği olan Fransa’da “arabulucu” adı altında kullanılmaya başlamıştır (Gözübüyük, 1999b: 312).

Bu yöntem, yargısal denetimin sınırlılığı, geç işlemesi nedeniyle etkisizliği ve dolayısıyla yetersizliği, çağdaş yönetimin gelişimine ve değişimine cevap verememesi, yönetimin kendi içerisinde yaptığı denetimde taraflı davranması, objektiflikten uzak kalması gibi nedenlerle birçok ülke tarafından kullanılmaktadır (Avşar, 1999: 31).

Türkiye’de yönetimin denetlenmesi konusunda uygulanan denetim kurumları, yöntemleri ve sistemleri çeşitli ileri ülkelerde de genellikle uygulanan sistemlere yakınlık ve benzerlik göstermektedir (Atay, 1999: 336). Bu denetim kurumları ve yöntemleri bütün kusurları ve aksaklıklarına karşın, bugüne kadar yönetim sistemimizin işlemesine yardımcı olmuştur.

Fakat yönetim ile yurttaş arasındaki sorunların çözümünde işlev üstlenmiş geleneksel kurumların belirli noktalarda tıkanıdığı herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Devletin yönetim ve denetim açısından çok köklü reformlara gereksinim

duyduğu ve bunların zaman yitirmeden yapılması gerektiği, Türkiye’de uzun yıllardır konuşulup tartışılan konulardandır.

En son oluşturulan KYTK, kamudaki yetersizliklere, tıkanıklıklara çözüm olabilmek amacıyla kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmıştır. Bu tasarıyla denetim alanına getirilen birçok önemli değişiklik de dikkat çekicidir. En çok dikkat çeken düzenleme de ombudsman kurumuna benzer bir uygulama olan halk denetçiliği kurumudur.

2. HALK DENETÇİSİ

Günümüzde devlet olgusu salt bir otorite kaynağı olmaktan çıkmış, sürekli bir değişim göstermeye başlamıştır. Bu değişimle birlikte, devletin görev, yetki ve sorumlulukları büyük oranda artmıştır. Görev, yetki ve sorumluluk alanı genişleyen kamu yönetiminin, etkin bir şekilde denetlenmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Mevcut denetim mekanizmalarının bu sorunlar karşısında yetersiz olmaya başlaması, gereksinimlere cevap verememesi, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin zedelenmeye başlaması gibi nedenlerle, yeni kurumlara ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. 19. yüzyılda diğer geleneksel denetim mekanizmalarına ek olarak, halk denetçiliği kurumu modern toplum ve devlet hayatına katılmıştır.

19. yüzyılda İsveç'te ortaya çıkan bu kurum, hukuksal gelenekleri ile kültürleri benzer olan ülkelerde kısa sürede (Danimarka, Norveç, Finlandiya), buna karşılık gelenekleri farklı olan birçok demokratik ülkede ise, kendi hukuk sistemlerine ve özel gereksinimlerine göre değiştirilerek uygulamaya konulmuştur. Kurumun büyük ilgi topladığına tanık olunmuştur (Temizel, 1997: 34).

Bu kurum İlk kez İsveç'te uygulamaya konulmuştur. Kurum, Ombudsman olarak adlandırılmıştır. Sözcük kökenini İsveççe'den almıştır (Sezen, 2001: 72). Bu dilde Ombud kelimesi “temsilci veya sözcü olma” fonksiyonunu ifade eder ve uygulamada Ombudsman, parlamentoyu veya halkı temsil eder, bunlar adına konuşur (Arslan, 1986: 157).

Ombudsman sözcüğü uluslararası bir kullanım yaygınlığına sahip olmakla birlikte, dünyanın değişik ülkelerinde farklı adlandırılmalarla kullanılmaktadır. Örneğin, İspanya'da ve İspanyolca konuşulan kimi ülkelerde “Halk Avukatı ya da Savunmanı”, Güney Afrika'da “Halkın Koruyucusu” adı verilmektedir. Demokrasiye yeni geçen kimi ülkelerde ise insan haklarına yapılan vurgunun ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Örneğin, Macaristan'da “İnsan Hakları İçin Parlamento Komiseri” Rusya Federasyonu'nda ise “İnsan Hakları Yüksek Görevlisi” adları kullanılmaktadır. Fransa'da ve Fransızca konuşulan kimi ülkelerde de kurumun

uzlaştırıcı işlevini ön plana çıkaran “Arabulucu” adı verilmiştir (Sezen, 2001: 73). İsrail’de “Devlet Denetçisi”, Tanzanya’da “Sürekli Araştırma Komisyonu”, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde “Yüksek Yönetim Denetçisi”, İngiltere’de “Parlamento Komiseri”, Kanada’da “Yurttaş Koruyucusu”, Portekiz’de “Adaletin Muhafızı” gibi adlar da kullanılmaktadır. Türkçe’de bu sözcüğe karşılık olarak şimdiye kadar “Kamu Denetçisi, Arabulucu, Medeni Hakların Savunucusu, Halk Avukatı, Kamu Hakemi, Yurttaş Sözcüsü, Yüksek Yönetim Denetçisi” adları kullanılmıştır (Eroğlu, 2004: 556).

Son olarak 03.11.2003’de kamuoyuna açıklanarak 29.12.2003’de TBMM’ne sunulan ve 15.07.2004 tarihinde TBMM’ce kabul edilen ancak 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ne yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen KYTK’da “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” kavramı kullanılmıştır.

Halk denetçiliği kurumunu ifade etmek, tanımlamak çok zordur. Çünkü bu kurumu uygulamaya başlayan her ülke, bu kurumu kendi mevzuatına uyarlamış ve bu kurum farklı ülkelerde farklı içerikteki anayasal ve yasal düzenlemelerle gündeme gelmiştir. Bu da üzerinde uzlaşma sağlanmış bir tanımın ortaya çıkarılmasını zorlaştırmıştır. Uygulamada ortaya çıkan farklılıklar tanımlara da yansımış, birçok tanım ortaya çıkmıştır.

Halk denetçiliğinin ortak özelliklerinden ve ayırt edici noktalarından hareketle oluşturulmuş bu tanımlardan birkaç tanesi şöyledir:

Halk denetçiliği, “ilke olarak parlamentolar tarafından atanan; ancak hükümete karşı olduğu kadar, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin mağdur ettiği kişilerin çoğunlukla hiçbir kurala bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi olan; yönetimin yapmış olduğu haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi

görülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur.” (Avşar, 1999: 52-53).

Erhürman (1998: 89), Halk denetçiliğinin ayırt edici noktalarından hareketle kurumu şöyle tanımlamıştır: “Halk denetçiliği kurumu, yönetimin gerçekleştirmiş olduğu eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya, hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınmasını, kaldırılmasını veya bu işlem ya da eylemlerden doğan zararların giderilmesi, yurttaşa yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için yönetim bünyesinde girişimlerde bulunmaya, bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır.”

Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak Uluslararası Barolar Birliği’nin Halk Denetçiliği Komitesi’nin Halk Denetçiliği tanımı ise; “Anayasa, yasama organı veya parlamento tarafından temin edilen, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması, önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis” şeklindedir (TÜSİAD, 1997: 15).

Halk denetçiliği kurumu, uygulandığı ülkelerin sosyo-politik yapısına, demografik, kültürel özelliklerine ve hukuk sistemine göre biçimlenmektedir. Bu durum, kurumun yapısında ve uygulanmasında ülkeler arasında farklılıklar yaratmaktadır. Ülkeler arasında farklılıklar olmasına rağmen bir halk denetçisinin ve halk denetçiliği kurumunun temelde sahip olması gereken belirleyici özellikleri bulunmaktadır (Eroğlu, 2004: 557).

Genellikle kanunla kurulan halk denetçiliği kurumu bağımsız bir kurum olma özelliğinden dolayı parlamento tarafından seçilir. Tarafsızlığı, uzmanlığı, saygınlığı tartışılmaz olan kişiler arasından seçilmesine özen gösterilir. Cumhurbaşkanı, hükümet ya da bir başka organ tarafından atansa da görevden alınmalarında

parlamento söz sahibidir. Yönetimin dışında yer alan halk denetçisi, parlamentonun bir temsilcisi olarak yönetim üzerinde parlamento adına denetim yapar. Denetçiye kolayca ulaşılabilir, başvurular daha az biçimsel ve ucuzdur. İşlevsel anlamda özerkliğe sahip olan halk denetçiliği kurumu idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları ile ilgili araştırmalarda ve incelemelerde bulunur. Halk denetçisi, mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamaz, gerçekleştirilen yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan uygun şikayetleri kabul eder ve yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, denetim yoluyla veya kamuoyunu harekete geçirerek sağlar. Hiçbir makam halk denetçisine görevi ile ilgili olarak emir veremez ve telkinde bulunamaz.

2.1. Halk Denetçiliği Kurumunun Gelişimi

Halk denetçiliği kurumunun doğduğu ve geliştiği yer İskandinav toprakları olmuştur. Kurumun temelleri 19. yüzyılın başında İsveç'te atılmıştır. Düşünsel temelleri ise 18. yüzyıla dayandırılmaktadır (Sezen, 2001: 73). Halk denetçiliğinin tarihte Demirbaş Şarl olarak bilinen İsveç Kralı XII. Charles dönemine kadar geriye götürülebileceği düşüncesine birçok kaynakta rastlanmaktadır.

Demirbaş Şarl, 1709'da Rusya'da Paltova yenilgisinin ardından sığındığı Osmanlı Devleti'nde beş buçuk yıla yakın esir durumda bulunmuştur. Bu süre içerisinde Osmanlı Devleti'nin siyasi kurumlarını ve devlet örgütünü yakından izleme fırsatını da elde etmiştir. Kral XII. Charles'ın, Osmanlı Devleti'nde zorunlu ikameti sırasında kendi ülkesinde yönetsel düzensizlikler baş göstermiştir (Akıncı, 1999: 266). Devlet yönetiminde adaletsiz uygulamalara göz yumulmaması konusunda çok hassas bir yönetici olan Kral, kendi yokluğunu fırsat bilecek kişilerin halkına kötü davranmalarını önlemek amacıyla, Edirne'de bulunduğu sırada bir ferman yayınlattır. Bu ferman ile, Stockholm'da yöneticilerin ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını gözetecek, uzaktaki kralın gözü kulağı olabilecek bir kişi (Hogste Ombudsmannen) görevli olarak atanmıştır (Uler, 1990: 1022).

Görevli, kral adına vatandaşın dilek ve şikayetlerini dinlemiş, bunların bir kısmını ilgili yerlerle ilişki kurarak düzenlemiş, kamu hizmetinin nasıl daha etkili ve adil biçimde yerine getirileceği yolunda bir dizi öneri hazırlamıştır. Kral ülkesine döndüğünde ona başarılı bir rapor sunmuştur. Kral tüm iyi niyetine karşın devletin bütün eylem ve işlemlerinin bizzat kendisi tarafından gözlem altında tutulamayacağının farkına vararak geçici olarak atadığı gözlemciyi sürekli olarak çalıştırmaya karar vermiştir. 1809 yılında yürürlüğe giren Anayasa ile bu gözlemci “Justitieombudsman” unvanı ile bir anayasal kurum haline getirilmiştir. (Baylan, 1978: 7). Zamanla ülkede demokrasinin yerleşmesiyle daha da geliştirilerek İsveç’in temel kurumlarından biri durumuna getirilmiştir.

Kurumun kökeniyle ilgili olarak yazında ileri sürülen ortak kanı, Kralın halk denetçiliği sistemini oluştururken Osmanlı devlet ve toplum hayatını ciddi şekilde incelediği ve Osmanlıların yönetsel sisteminde bulunan bazı kurumlardan da etkilendiğidir.

Bu kurumlardan bir tanesi Kadılık kurumudur. Başkadı (Kazasker-Kadıasker)’nın görevinin, İslam Hukuku’nun tüm hükümet görevlileri tarafından, insanların kendi aralarındaki ilişkilerinde ve devlet ile olan ilişkilerinde uygulanmasını sağlamak olduğu, böylece Başkadı’nın insan haklarını adaletsizliğe ve kamu görevlilerinin güçlerini kötüye kullanmalarına karşı koruduğu ileri sürülmektedir (Ataman, 1997: 780).

Ayrıca Demirbaş Şarl’ın etkilendiği ileri sürülen kurumlardan birisi de Divan-ı Mezalim’dir. Zulüm ve haksızlıklardan yakınanların şikayetlerini dinleyen bu Divan, bir yargı kuruluşu işlevi görmektedir. Kadıların ve devlet görevlilerinin hukuka aykırı işlerinden zarar görenler yakınmalarını bu organa iletiyorlardı (Akıncı, 1999: 267).

Demirbaş Şarl’ın etkilendiği ileri sürülen diğer kurumlar Divan-ı Hümayun ve İhtisab kurumlarıdır. İhtisab kurumu iyilikleri emretmek ve kötülüklerden vazgeçirmek amacıyla kurulmuştur, başında adına Muhtesib, İhtisab Emni veya

İhtisab Ağası denilen bir görevli bulunmaktaydı (Kazıcı, 1996: 299). Bu kurumlar, kurul ve görevlilerin kamu görevlileri hakkındaki şikayetlerini padişah adına incelemekte, hızlı bir şekilde sonuçlandırmakta, resmi görevlilerin hatalı, kasıtlı uygulamalarına karşı kişileri koruyup, zararlarının telafisi için çalışmaktadırlar (Ataman, 1997: 780).

Akıncı (1999: 267), bu kurumların statüsünün günümüzdeki halk denetçisi statüsünden farklı olduğunu; ancak İsveç halk denetçiliğinin ilk kuruluş dönemindeki yapısıyla büyük benzerlik içerdiğini ifade etmektedir.

Kökenleri 18. yüzyıla kadar götürülebilen kurumun gelişmesi ve yaygınlaşması 20. yüzyılda olmuştur. 20. yüzyılın başlarına kadar halk denetçiliği kurumu, İsveç'te gelişimini sürdürürken, onunla benzer yönetsel yapıya sahip olan ülkeler, bu kurumun başarılı çalışmalarını gözlemiş ve kendi ülkelerine uyarlama girişiminde bulunmuşlardır.

İlk halk denetçiliği dalgası 1950-1960 yılları arasında İskandinav ülkelerinde başlamıştır. Halk denetçiliği kurumunun İsveç'ten sonra diğer İskandinav ülkelerinde kuruluşundaki 150 yıl kadar gecikme dikkat çekicidir. Altuğ (2002: 1)'a göre, bu gecikmenin nedeni bu kurumun 1954'e kadar İsveç'te sadece İsveççe yayınlarla tanınmış olduğu, Danimarka'da ise halk denetçiliği kurulurken bol İngilizce malzeme kullanılmış olmasıdır.

Halk denetçiliği kurumunu İsveç'ten sonra uygulamaya geçiren ilk ülke, komşusu Finlandiya olmuştur. Finlandiya 1919 Anayasası'nda bu kuruma yer vererek ilk uyarlamayı gerçekleştirmiştir. Bu ülkeyi, 1952'de Norveç, 1954'de Danimarka, 1957'de İkinci Dünya Savaşında ağır insan hakları ihlalleri yaşanan Federal Almanya, 1962'de Yeni Zelanda, 1966'da İngiltere ve 1973'te Fransa izlemiştir (Akıncı, 1999: 269-270).

Kurumun uygulanması açısından İngiltere kalabalık nüfuslu ve büyük yüzölçümlü bir ülke olmasından dolayı bir ilktir. Fransa'nın önemi ise yönetsel yargı

sistemi olan bir ülkede, böyle bir kurumun oluşturulmasından kaynaklanmaktadır. Fransa'dan sonra ister yönetmelik yargı sistemi olsun ister olmasın bu tip denetim kurumlarının her ülkede uygulanabileceği görüşü ağırlık kazanmıştır (Eroğlu, 2004: 556).

Son olarak 7 Şubat 1992'de Maastrich'de imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nda; ortak yaşamının demokratikleştirilmesi sürecinde kurumların saygınlığını sağlayarak; vatandaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi ve vatandaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işleyişinde vatandaşa yardımcı olmayı amaçlayan “Avrupa Ombudsmanı” yaratılmıştır (Temizel, 1997: 36).

1995 yılı itibariyle halk denetçiliği kurumu 90'ı aşkın ülkede ciddi ve saygın bir kurum olarak yerini almıştır (Akıncı, 1999: 278-279).

Bugün uluslararası düzeyde, devlet düzeyinde ve yerel yönetimler düzeyinde görev yapan halk denetçilerinin yanında, ihtisas halk denetçilerine (askeri, tüketici, çocuk, sinema ve basın halk denetçileri gibi), ticari halk denetçilerine (banka, sigorta, taşımacılık halk denetçileri gibi) ve bulundukları yerlere göre isimler alan (aile, üniversite) halk denetçilerine rastlanmaktadır. (Temizel, 1997: 39; Yalnız, 2004: 33).

2.2. Faaliyet Alanı

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) (1997: 16)'nin yaptığı incelemeye göre, genel olarak üç aşamadan oluşan halk denetçisinin faaliyet alanı, iş organizasyonunun yapısını göstermektedir. Bu aşamalar; işe belli nedenlerle başlama, başladıktan sonra belirlenen işle ilgili çalışmalar yapma ve daha sonra yapılan çalışmalar neticesinde belli bir sonuca ulaşmadır.

<u>Baslama Yolları</u>	<u>Çalışmalar</u>	<u>Sonuçlandırma Araçları</u>
Şikayetler	Araştırma	Dava Açma
Kendi İnisiyatifi	Denetim	İhtar (Disiplin Uygulaması)
		Talimat
		Hatırlatma
		Basın-Medya, Beyan-Bildiri
		Parlamentoda Konuşma
		Yıllık Rapor ve Bülten

İşinin başlangıç noktaları şikayetler veya bir toplumsal olaydan yola çıkarak kendi inisiyatifi ile başlattığı çalışmalardır. Halk denetçisine olaylar en çok şikayet yolu ile ulaşır. Genelde halk denetçisine şikayette bulunulabilmesi için diğer tüm yönetsel yolların tüketilmiş olması gerekmektedir.

Ayrıca yasal statünün imkan tanıdığı durumlarda halk denetçisi, herhangi bir yakınmaya gerek duymadan veya aldığı bir duyum üzerine araştırma yapabilmektedir (Akıncı, 1999: 287).

Çalışmalar iki ana kategoriden oluşur: araştırma ve denetim (TÜSİAD, 1997: 16). Halk denetçisi halkın, yönetimin işlem ve kararları ile ilgili yakınmalarını almakta, bunları araştırıp inceleyerek, gerekirse ilgililerle görüşmekte ve sonuçta bir karara varmaktadır. Aldığı bu kararı hem yakınan vatandaşa hem yakınılan kuruma iletmektedir. Halk denetçisi, araştırma ve denetimlerini sürdürürken gerekli olan her türlü incelemeyi yapıp, bilgi ve belge isteyebilir (Sezen, 2001: 75).

Sahip oldukları çok geniş araştırma ve soruşturma yetkileri ile çelişkili görünse de halk denetçilerinin, kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Karar verme, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkilerinin olmaması halk denetçilerinin genel niteliğidir (Temizel, 1997: 53).

Halk denetçilerinin hangi sonuçlandırma araçlarını kullanacağı ülkeden ülkeye değişmektedir. Sezen (2001: 76), halk denetçisinin belli aralıklarla dönemsel rapor hazırlamasından ve bunları gerek kendisini atayan makama gerekse kamuoyunun bilgisine sunmasından yola çıkarak halk denetçisinin elindeki en önemli sonuçlandırma araçlarının “ikna”, “eleştiri” ve “kamuoyuna açıklama” olduğunu ifade etmektedir.

“Halk Denetçiliği Modeli”nin üç temel boyutu bulunmaktadır. Bunlar görevinin tanımı, yetkileri ve statüsüdür. Birbirini tamamlayan bu üç boyut, birey hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik şikayetlerin giderilmesinde, başvuru diğer tüm sistemlerden onu farklı kılmakta ve halk denetçisine belirgin bir üstünlük sağlamaktadır (Temizel, 1997: 39).

2.3. Halk Denetçisinin Görevleri

Kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenen, bireylerin kamu yönetiminden duydukları rahatsızlıklarla ilgili olarak şikayetleri kabul edip, inceleyen ve sorunların hem kamu yönetiminin hem bireylerin kabul edecekleri çerçevede, hakkaniyet ölçüleri içerisinde çözülmesi uğraşı veren halk denetçilerinin görev alanını kamu yönetimi oluşturmaktadır. Halk denetçisi, yasal olarak kendisine verilen yetki alanı içerisinde; merkezi yönetimi, yerel yönetimleri, kamu müesseselerinin tamamını ya da yasada özel olarak belirtilen kurum veya hizmet alanını denetlemekle görevlidir (Avşar, 1999: 53).

Halk denetçiliği kurumunun görev alanı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Görev alanı konusundaki herhangi bir düzenleme iki değişik yaklaşımla gerçekleştirilebilir. Birincisi işlevsel, ikincisi ise organik yaklaşımdır (Erhürman, 1998: 93). İşlevsel yaklaşımda halk denetçisinin görev alanına giren konular önem kazanmakta, işlem ve eylemi gerçekleştiren kurum veya organ dikkate alınmamaktadır. Organik yaklaşımda ise; işlem, eylem ve davranışın konusu yerine, bunların hangi organ tarafından gerçekleştirildiği önem kazanmaktadır.

2.3.1. Görev alanına giren konular

Halk denetçiliği kurumunun görev alanı, her ülkenin siyasal, yönetsel ve toplumsal yapısına göre değişim göstermektedir.

Halk denetçisinin görev alanına giren konular genellikle hak ve özgürlüklerin korunması, yurttaşın kötü yönetime karşı korunması, yöneten-vatandaş ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması konularıdır. İsveç'te halk denetçisi'nin görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması olarak belirlenmişken, İngiltere'de bu görev vatandaşın kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise, vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ile yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır (Temizel, 1997: 40).

Devlet anlayışındaki köklü değişimlerle devletin artan görev, yetki ve sorumlulukları çok daha karmaşık bürokratik engelleri de beraberinde getirmiştir. Büyük ve karmaşık olan bürokrasi ile bireyin karşısına çıkan yönetim, birey hak ve özgürlüklerine cevap veremez hale gelmiştir. Bu noktada, birey hak ve özgürlüklerinin koruyuculuğu görevini üstlenen halk denetçiliğine olan gereksinim artmıştır ve halk denetçileri bu koşullarda ortaya çıkan sorunları çözmek için uğraş vermişlerdir.

Hak ve özgürlüklerin korunması amacını güden halk denetçileri kendilerine aracısız olarak ulaşan şikayetler üzerine ya da kendi inisiyatifleri ile harekete geçmekte ve yönetim tarafından uygulanan kanunların kötüye kullanılmasında ya da, temel hakların korunması dahil, gerekli bütün hallerde soruşturma görevini yerine getirmektedirler. Hak ve özgürlüklerin korunması genellikle İsveç, Danimarka, Norveç gibi İskandinav halk denetçilerinin görev alanını oluşturmaktadır (Temizel, 1997: 41-42).

Üzerinde durulan, vatandaşların ihtiyacını bütünüyle dikkate alacak ve halk otoriteleri üzerinde vatandaşların haklarını savunup, baskı oluşturabilecek bir kuruma

artan oranda ihtiyaç olduğudur (Council of Europe, 1999: 1). Bu kurum, bireyin hak ve özgürlüklerinin koruyuculuğu görevini üstlenen Halk Denetçiliğidir.

İsveç halk denetçisi bu alanda hükümet üyeleri dışında tüm kamu güçlerini denetlemektedir. İsveç'te parlamento halk denetçisi yasama organı adına kamu yönetimini denetlerken, özel sektör halk denetçiliği de hükümet tarafından atanıp kamusal yaşamın duyarlı alanlarını, bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak ve gözetmekle görevlendirilmiştir (Akıncı, 1999: 308).

Danimarka halk denetçisinin görevi kendi yetki alanına giren kişilerin (kabinedeki bakanlar, memurlar ve hükümet hizmetinde çalışan öteki tüm kişilerin) hatalı davranıp davranmadıklarını ya da görevlerini yaparken ihmalde bulunup bulunmadıklarını araştırmaktadır (Gammeltoft, 1996: 197).

Norveç halk denetçisi de hak ve özgürlüklere saldırı olup olmadığını belirleyen bir kurum olarak belirginleşmektedir. Kamu kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde vatandaşların hak ve özgürlüklerinin ve çıkarlarının zedelenip zedelenmediğini, yönetsel gücün kötüye kullanılıp kullanılmadığını araştırıp, soruşturup eleştirmekte ve yönetimin bu konulara dikkatini çekmektedir (Avşar, 1999: 56).

Bunlara ek olarak İspanya'da da İsveç'teki halk denetçisi gibi, denetçi parlamento tarafından seçilmekte ve kamu yönetimlerinin hukuka uygun, insan haklarına saygılı ve iyi işlemesi amacına yönelik olarak görev yapmaktadır (Atay, 1999: 273).

Halk denetçisinin görev alanına giren diğer bir konu ise, kötü yönetimin önlenmesidir. Kötü yönetim kavramının tam bir tanımını vermek zor olmakla birlikte, kötü yönetim kavramından anlaşılması gerekenler genel olarak önyargılı, taraflı davranmak, ihmal (görevi savsaklama), liyakatsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü niyet, namussuzluk (rüşvet, zimmet, irtikâp, ihtilas), keyfi, yersiz tutum ve davranışlar olarak sıralanabilir (Avşar, 1999: 57).

Görevi yurttaşların kötü yönetime karşı korunması olan halk denetçisi uygulamasında en belirgin örneği “İngiltere halk denetçiliği” oluşturmaktadır.

İngiltere’de parlamento komiserinin görevi, yönetsel işlevleri kullanırken merkezi yönetim organları, personeli veya onun adına hareket eden diğer makamların kötü yönetiminin bir sonucu olarak haksızlığa uğradığını iddia eden bireyler veya özel hukuk tüzel kişilerinin şikayetlerini incelemektir (Arslan, 1986: 159). Bu ülkede halk denetçileri, bireysel şikayetlerin giderilmesinin yanı sıra kötü yönetimin ve genelde de haksızlıkları önlemek amacıyla, tüm kamu yönetiminin iyileştirilmesiyle ilgilenirler.

Burada şu nokta belirtilmelidir ki, kötü yönetim dolayısıyla halk denetçiliği faaliyetleri her ne kadar İngiltere’de ön plana çıkmış gibi gözükse de, bu niteliği sadece İngiltere’ye mal etmek, halk denetçiliğinin doğasına aykırıdır. Çünkü halk denetçiliğinin varoluş amacı, ülke adı ne olursa olsun, yönetimin hukuk dışı uygulamalarına karşı faaliyette bulunmaktır. Dolayısıyla İngiltere’deki kötü yönetimden kaynaklanan şikayetleri inceleyen halk denetçileri ve bunların faaliyetleri, bu kurumu hayata geçiren diğer ülkelerde de temel anlamda vardır. Örneğin, Yeni Zelanda halk denetçisinin temel çalışma alanı da kötü yönetim üzerinedir. Ayrıca, Libya halk denetçisi de bu konuyla ilgilenir (Karataş, 2001: 66).

Halk denetçisinin görev alanına giren konulardan sonuncusu da yönetsel yargı ile rekabete girişmeden, yönetimle sorunları olan ve haklı olduğuna inanılan bireylerin sorunlarına yönetim nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm yolları aramaktır (Avşar, 1999: 58).

Bu tür halk denetçisine en iyi örnek Fransız halk denetçisidir. Fransa’da halk denetçisinin görevi, haklı olduğuna inandığı bir olayda yönetimden gerekli anlayışı görmeyen bir bireyin yönetim tarafından tanınmasını istediği haklarının yerindeliğini ölçmek ve bulduğu çözümle de her iki tarafa gerekli tatmini sağlamak olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece kurum, Fransa’da yönetim ile vatandaş arasındaki sorunlarda, normal yollardan bulunamayan çözümlere yönelik önerilerde bulunarak hakkaniyeti

sağlamak ve kamu birimlerinin hatalı işleyişlerine tanıklık yapmak işlevini yüklenmektedir (Temizel, 1997: 45).

Yönetimin yapmış olduğu işlem ve eylemler hukuk kurallarına uygun olarak gerçekleştirilmiş olsa bile bazen bireyin haksızlığa uğramasına engel olamamakta, adaletsizliğe yol açmaktadır. Gerçekleşen işlem ve eylemler hukuki olmasına rağmen kimi zaman hakkaniyetli sonuçlar doğurmamaktadır. Yönetimin işleyişinden, aldığı kararlardan dolayı bireylerin yakınması gündeme gelmektedir. Halk denetçisi, bu tür konuları içeren şikayetlerde gerekli inceleme ve araştırmasını yapar ve sonuçta var olan duruma göre her iki tarafı da zor durumda bırakmayan öneriler sunar. Böyle bir durumda, halk denetçisinin görevi yasalara uygun ancak hakkaniyetli olmayan bir işlemi hakkaniyetli bir hale getirmektedir.

Fransız halk denetçisi kendisine ulaşan bir yakınma nedeni ile yaptığı inceleme sonunda uygulanan kanun ya da düzenlemelerin büyük bir haksızlık doğurduğu kanısına vardığında söz konusu yönetime yakınının durumunu hakkaniyetle düzenlemeye olanak sağlayacak bütün çözümleri önermek, yönetimi iyileştirecek yapıda olduğunu düşündüğü bütün önlemleri yetkili birimlere bildirmek, yasal düzenlemelerde yapılmasını gerekli gördüğü değişiklikleri telkin etmek görevlerini, yerine getirmek durumundadır. Özetle, halk denetçisinin görev alanına giren konular ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar kurumun faaliyetlerini yoğunlaştırdığı alana, ülkenin şartlarına göre değişmektedir.

Hak ve özgürlüklerin savunuculuğunu üstlenen İskandinav ülkelerindeki halk denetçisi, yönetim ile birey arasındaki hakkaniyetin sağlanmasına yönelik oluşturulan Fransız halk denetçisi, kötü yönetimin önlenmesi etkisi ve amacıyla oluşturulan İngiliz halk denetçisi, bu farklılıklara örnek oluşturmaktadır. Fakat burada üzerinde durulması gereken önemli nokta, halk denetçisinin görev alanına giren konuları bu şekilde sınırlamanın doğru olmadığıdır. Görev alanına giren konular birbirleri ile ilişkili olduğundan, konuları katı bir sınırlamaya tabi tutmak çok zordur.

2.3.2. Görev alanına giren kuruluşlar

Halk denetçiliği kurumunun benimsenmesinden belli bir süre sonra, uygulama alanı genişlemiştir. Daha önce belirtildiği gibi, gerektiğinde birden fazla halk denetçisi oluşturulması yoluna bile gidilmiştir. Tabii ki bu, ülkelerin coğrafi genişliklerine, nüfus yoğunluklarına, ihtiyaçlarına göre belirlenmektedir.

Günümüzde genel olarak halk denetçisinin görev alanının kamu yönetiminin bütünü olduğu söylenebilir. Ancak halk denetçisinin görev alanına giren kuruluşlar incelendiğinde, ülkeler arasındaki farklılıklar göze çarpmaktadır.

İsveç'te halk denetçisinin denetim alanı, tüm kamusal alanları sosyal güvenlik kurumlarını, yerel yönetimleri, devlet yönetiminin merkez ve taşra örgütlerini, yargı örgütünü de içine alan bir genişliğe sahiptir (Atay, 1999: 275). Halk denetçisinin mahkemeleri denetlemedeki amacı, davaların görüşülmesinin ve karara bağlanmasının makul bir zaman içinde olmasını, bürokratların görevlerini suiistimal etmeden ve kötüye kullanmadan gerçekleşmesini sağlamaktır. Silahlı Kuvvetlerin emretme pozisyonundaki mensupları da Halk Denetçisinin denetim alanı içerisinde. Bunlara ek olarak İsveç Kilisesi personeli, devletin sahip olduğu kamu otoritelerini kullanan şirketler de denetim alanı içerisinde (TÜSİAD, 1997: 39).

Finlandiya halk denetçisinin yetki alanı dünyadaki benzer kuruluşların hepsinden daha geniştir. Bütün kamu yönetimi halk denetçisinin faaliyet alanı içindedir. Merkezi ve yerel bütün yönetim birimleri, bakanlar, yerel yönetimlerin seçilmiş yetkilileri, askeri birimler, yargı da yer almaktadır. Bu halk denetçisinin görev alanı içerisinde olmayanlar ise, Cumhurbaşkanı, Parlamento Üyeleri ve Yüksek Yargı Başkanıdır (Avşar, 1999: 61).

Finlandiya halk denetçisinininkine benzer bir geniş görev alanına da Danimarka Halk Denetçisinde rastlanmaktadır. Burada yargı görev alanı dışında bırakılmıştır. Danimarka halk denetçisinin görev alanı, sivil ve askeri merkezi hükümet yönetimi ile, yerel hükümet yönetimini kapsar (TÜSİAD, 1997: 47).

Norveç'te ise biraz daha farklı bir uygulamaya rastlanmaktadır. Yargı görev alanı içerisindedir. Bakanlar Kurulu'nun kararları ile maliye müfettişlerinin çalışmaları ve yerel yönetimler yetki alanı dışında tutulmuştur. Ayrıca bu ülkede İsveç'teki uygulamaya benzer şekilde askeri yönetim için sivil halk denetçisi dışında, ayrı bir askeri halk denetçisi bulunmaktadır (TÜSİAD, 1997: 48).

İngiltere Halk denetçiliği kurumu ise görev alanlarına göre örgütlenmiştir. Parlamento halk denetçisi, sağlık halk denetçisi, adli hizmetler halk denetçisi, yerel yönetimler halk denetçisi gibi isimlerle belirlenen görev alanlarına giren konularla uğraşmaktadırlar. Bu halk denetçilerinden en önemlisi olan parlamento halk denetçisinin görev alanına girmeyen konular personel meseleleri, askeri konular ve ticari işlemlerdir (Ataman, 1997: 783).

Bu konuda ülkeler arasındaki farklılıklarda dikkat çeken konu, yargı kuruluşlarının, ordunun ve yerel yönetimlerin denetçinin denetimi altında tutulup tutulmayacağıdır. Bazı ülkeler bu kuruluşların hepsini denetime tabi tutarken bazıları belli bir bölümünü içerecek şekilde örgütlenmişlerdir.

2.4. Halk Denetçisinin Yetkileri

Yasama Organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden halk denetçisi, yönetilenler tarafından yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan yakınmaları kabul eder ve yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirerek sağlar.

Halk denetçisi eleştirme, düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir (Gammeltoft, 1996: 195). Çalışmalarına başlarken her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmesi de (bazı önemli konular, devlet sırrı ve milli güvenlik hususları hariç) önemli yetkilerindendir.

Halk denetçilerinin yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre disiplin soruşturması başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusu yapma, yasaların toplumun gereksinimlerini karşılayabilecek biçimde yenilenmelerini önerme gibi yetkileri de vardır (Temizel, 1997: 55).

Yukarıda değindiğimiz gibi bu temel yetkilerin dışında halk denetçilerinin yetki kullanmalarında, ülkelerin uygulamalarından kaynaklanan kimi farklılıklar da vardır. Halk denetçilerinin içerisinde en geniş yetkiye sahip olanı İsveç halk denetçisidir. Denetçiler bazı ülkelerde, İsveç'te olduğu gibi, kendiliğinden ya da yakınma üzerine, bazı ülkelerde de, İngiltere'de olduğu gibi, yalnız parlamento üyelerinin isteği üzerine harekete geçmektedir (Gözübüyük, 1999a: 133).

Yine bazı ülkelerde bireylerin halk denetçisine başvurmadan önce yönetsel yolları tüketmiş olması gerekir. İsveç, Danimarka, Norveç, Fransa ve İngiltere halk denetçileri bu şekilde çalışmaktadır. Ayrıca başvuru süresi açısından da çeşitli uygulamalar söz konusu olabilmektedir. İsveç'te iki yıl olan bu süre, Danimarka, Norveç ve İngiltere'de bir yıldır. Fransa'da ise süre kısıtlaması yoktur (TÜSİAD, 1997: 55).

2.5. Halk Denetçisinin Statüsü

Halk denetçiliğini uygulamaya geçiren ülkeler bu kurumdan yararlanmak için onu tam anlamıyla desteklemektedirler. Bu desteklemenin bir ayağını da onun statüsünün açık bir biçimde belirlenmesi oluşturur.

Halk denetçisinin statüsünün en önemli özelliği bağımsızlıktır. Halk denetçisinin bağımsızlığı yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da geçerlidir. Denetçinin, devletin diğer organlarına karşı anayasal/yasal bağımsızlığı, denetçiye politik ve yönetsel sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. Ayrıca halk denetçisi hiçbir baskıyla

karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilmekte ve herhangi bir beklentiye girmemekte ve kendisini sınırlandırmamaktadır (Temizel, 1997: 56).

Halk denetçileri bağımsızlıklarını anayasal ve yasal metinlerden, seçilme biçimlerinden, dokunulmazlıklarından, bir başka görevle uğraşmamalarından, atama şekillerinden, atama sürelerinden, süre sonunda atamanın yenilenebilmesi veya yenilenememesinden, çalışmaları üzerinde bir dış denetim olmamasından ve mali imkanlardan almaktadır (Avşar, 1999: 66-67).

Halk denetçisini atayan kurum ve görevden alınma biçimiyle, bağımsızlığı arasında çok büyük bir ilişki vardır. Halk denetçisi genel kural olarak yasama organınca seçilmektedir. Halk denetçisinin parlamento tarafından seçilmesindeki amaç, yürütme organının bu kurum üzerinde etkisinin olmamasını sağlamaktadır (Baylan, 1978: 165). Yürütme organı, yönetim veya bu ikisinden herhangi birinin etkisi altında seçilen halk denetçisinin bunlardan bağımsız olabileceğini iddia etmek son derece güçtür (Erhürman, 1998: 91).

Eğer denetçinin atanması ülkenin yönetsel gelenekleri gereği parlamento dışında hükümet ya da başka bir organ tarafından yapılıyorsa, bu halde görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmakta ve bu da onu yönetimin ve iktidarın etkilerinden koruyarak bağımsızlık sağlamaktadır (Temizel, 1997: 57).

Halk denetçisinin parlamento tarafından atandığı ülkelere İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç, Yeni Zelanda örnek verilebilir (Temizel, 1997: 103). Parlamento tarafından atanma genel kuralına istisna olarak da üç ülke söylenebilir. Bunlardan birisi İngiltere'dir. İngiltere'de "yönetim için parlamento komiseri", başbakanın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır (Sezen, 2001: 77). İrlanda'da aynı şekilde denetçi, parlamentonun kararından sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Üçüncü örnek ülke Fransa'dır. Fransa'da halk denetçisi, Cumhurbaşkanı'nın da imzasını içeren Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır (Tortop, 1998: 3).

Denetçinin görev süreleri sınırlı bulunmakta (genellikle 4-7 yıl), bu süreden sonra yeniden seçilme ya da seçilememe olanağı ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir (Temizel, 1997: 57).

Danimarka'da halk denetçisi, parlamento süresince görevde kalır ve tekrar seçilebilir. İngiltere'de görev süresine ilişkin bir sınırlama getirilmemiştir. Süresiz olarak göreve gelir, 65 yaşında emekli olur. Fransa'da 6 yıl görevde kalır ve tekrar atanamaz (Sezen, 2001: 77).

Denetçilerin görevden alınmalarında ön plana çıkan kurum parlamentodur. Denetçi, kendisine duyulan güven kayb olduğunda görevden alınabilmektedir.

İsveç'te denetçi yıllık çalışma raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine görevden alınabilir. Danimarka'da parlamento denetçiye olan güvenini kaybettiği takdirde kendisini görevden alabilir. Finlandiya'da ise, parlamento hiçbir otoriteyi görevden alamamaktadır (TÜSİAD, 1997: 23). İngiltere'de ise halk denetçisi Kraliçe tarafından görevden alınmaktadır (Arslan, 1986: 169).

Halk denetçileri söyledikleri, yayınladıkları, görüşleri ve işlevlerini yerine getirmeleri sırasında yaptıkları işlemler nedeniyle izlenemez, sorgulanamaz, tutuklanamaz ve cezalandırılmaz. Parlamento tarafından uygun görülen bütçelerini hiçbir makamdan talimat almaksızın serbestçe harcayabilirler (Avşar, 1999: 67-68).

İsveç'te halk denetçisi seçilebilmek için aranan nitelik, parlamento üyesi olamayan yüksek dereceli yargıç olmaktır. Danimarka halk denetçisi hukuk eğitimi almış olmalı ve hukuk kariyerine sahip olmalıdır. Norveç'te ise Anayasa Mahkemesi Hakimi vasıflarına sahip olmak ve parlamento üyesi olamamak gerekmektedir (TÜSİAD, 1997: 22). Danimarka halk denetçisi açısından en önemli nokta, politik anlamda tarafsız olması ve parlamentonun desteğini kazanmış olmasıdır. İngiltere halk denetçisi ise, İngiltere parlamentosunun iki kanadına da üye olamadığı gibi, Kuzey İrlanda Avam Kamarasına da üye olamamaktadır (Arslan, 1986: 158).

Halk denetçisinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını belirleyen nedenler ne kadar önemliyse, en az bunlar kadar önemli olan bir diğer husus da halk denetçiliği kurumunun görevini üstlenecek kişinin kişisel özellikleridir. Bu kişisel özellikler belirtilen unsurlara gereken oranda cevap verebilmeli ve yetebilmelidir.

3. YEREL YÖNETİMLERDE HALK DENETÇİLİĞİ

Kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde örgütlenmiştir. Merkezi yönetim, kamu hizmet ve faaliyetlerinin belli bir merkezden yürütülmesi, bu hizmet ve faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan kamusal gücün merkezi yönetim elinde toplanması demektir (Karatepe, 1988: 73). Devletin temel yönetsel görevleri, genel yönetimi oluşturan kuruluşlar tarafından yürütülür. Genel yönetimin merkez örgütü; cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu, bakanlıklar ve bakanlardan oluşur. Bu kuruluşlar bir yandan yürütmenin, bir yandan da yönetimin organlarıdır. Bunların siyasal görevlerinin yanında, yönetsel görevleri de vardır (Gözübüyük, 1999a: 68). Tüm ülke düzeyinde yürütülmesi gereken temel kamu hizmetlerinin yanısıra, belli bir yörede, yalnız o yöre ve yöre halkının gereksinimlerini karşılamak üzere yürütülen yerel kamu hizmetleri de vardır. Bu hizmetler devletin merkezi yönetim örgütü eliyle değil de, belli bir yörede oluşturulmuş bulunan ve devlet tüzelkişiliği dışında ayrı bir tüzelkişiliğe sahip yerel yönetimler tarafından yürütülür. Örneğin Türkiye’de 1982 Anayasası; il, belediye ve köy olmak üzere üç tür yerel yönetim öngörmüştür (Günday, 2002: 9).

Denetimlerinin içeriği gerçekleştirilecek merkezi ve yerel yönetimlerin her ikisi içinde aynıdır. Hem merkezi yönetimde hem yerel yönetimlerde, üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetlenmesi ile yönetim olgusunun bütünlüğü oluşturulmaktadır (Akıncı, 1999: 47). Değişmez kurallara sahip, geçmişe dönük, katılımın olmadığı klasik denetim anlayışı kendini yenilemektedir. Bu yenilenme, hem merkezi yönetimde hem yerel yönetimlerde kendini göstermektedir. Artık denetimde yeni kavramlardan söz edilmektedir. Bu kavramlar arasında en çok dikkat çeken halk denetçiliği sistemidir (Eroğlu, 2004: 553).

Yerel yönetimler zamanla daha fazla sorumluluk yüklenmeye ve daha çok yetki ile donatılmaya başlanmıştır. Yerel yönetimler ile ilgili yasal düzenlemelerin güncelliğini yitirmiş olması, gelir kaynaklarının yetersizliği gibi nedenler hizmetlerinde aksamalar olmasına, vatandaşların özgürlüklerinin zedelenmesine,

ihtiyaçlara cevap verememesine; kısacası yerel yönetimlerin kendisinden bekleneni gereği gibi yerine getirememesine yol açmaktadır. Yetki ve sorumlulukların vatandaşlara en iyi şekilde yansması ve vatandaşların yerel nitelikli hizmet sunumu ile ilgili kararlara etki edebilmesi için bir yerel yönetimler halk denetçisine duyulan gereksinim dile getirilmektedir. Uygulandığı alanlarda başarılı bulunan, iş yükü de gün geçtikçe artan halk denetçisine, yerel düzeyde de yer verilmek istenmektedir. Yerel yönetimler halk denetçiliği kurumunu uygulama fikri, ülkeler tarafından gün geçtikçe daha çok benimsenmeye başlanmıştır.

Önceleri merkezi ve genel konulara eğilen kurum, yerel ve özgün yapılanmaya doğru bir geçiş yaşamıştır. Bazı ülkeler bu kurumu sadece ulusal düzeyde örgütlemeyi yeterli görmüş, bazıları ise yerel düzeye hatta sektörler düzeyine yayarak, yönetimin etkinliğini hedeflemişlerdir. Bu eğilim devam etmekte olup, gelişmiş ülkelerde her sektör kendi halk denetçiliği yapılarını örgütlemeye başlamıştır.

3.1. Halk Denetçiliği Kurumunun Yerel Yönetimlerde Yapılanması

Yerel yönetimler halk denetçiliği, parlamenter halk denetçisinin tüm özelliklerini taşıyarak, belli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlemek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan denetiliktir (Temizel, 1997: 65). Yerel yönetimler halk denetçiliği kurumu hizmetlerde etkinliğin ve demokratikleşmenin bir unsuru olarak işlev görür. Yerel yönetimlerin temel ilkeleri olan özgürlük, çoğulculuk, katılım ve verimliliğin sürekliliğini sağlar (Özden, 2004: 563).

Yerel yönetimler halk denetçisi yerel sorunlarla uğraşır ve kötü yerel yönetime karşı vatandaşları koruma görevi üstlenerek, yerel yönetimlerde

demokrasinin gelişmesine katkıda bulunur. Halk denetçisi yerel yönetimlerde sadece hukuka aykırı uygulamalarla ilgilenmekle kalmaz, aynı zamanda onların yönetsel ahlak kurallarına uyup uymadıkları ile de ilgilenir. Bu özellikleri ile yerel yönetimler halk denetçisi, parlamento halk denetçisinin yerel boyutta bir temsilcisi gibidir (Özden, 2004: 564).

Yerel yönetimlerin işlemlerinin büyük bir bölümü meclis kararları üzerinden gerçekleştiği için vatandaşların şikayetleri de geniş ölçüde bunlardan kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimler halk denetçileri, sadece yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değildir. Yerel meclislerin yönetsel nitelikteki kararları da dahil olmak üzere, yerel idarelerin her türlü işlemlerini, hem kararlarına kalite kazandıracak nitelikleri itibarıyla, hem adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş kurumlardır. (Temizel, 1997: 65–66). Bu özelliği ile yerel yönetim halk denetçileri, parlamento halk denetçilerinden ayrılmaktadır.

Temizel (1997: 65), yerel yönetim halk denetçilerinin yerel yönetimlerdeki kararların alınış sürecine karışmayıp, sadece alınan kararların uygulama kalitesi ve vatandaşın sadece bu yöndeki şikayetleri ile ilgilendiğinde ulusal halk denetçileriyle büyük bir farklılıkları kalmayacağını, yerel meclislerin kararlarının niteliği üzerinde bir denetim yetkilerinin olmamasının onları alınmış kararların uygulanması sırasında haksızlık yapıp yapılmadığını denetleyen basit gözlemciler haline dönüştüreceğini belirtmektedir.

3.2. Yerel Yönetimler Halk Denetçiliği Uygulamaları

Ülkelerin halk denetçisinin yetki alanını belirlerken genelde iki sorun ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. Birincisi halk denetçisinin bizzat bakanları veya hükümet çalışanlarını denetleyip denetleyemeyeceği; ikincisi de yerel yönetimleri kontrol edip edemeyeceği sorunudur. Denetçinin parlamento ile hükümet arasına girmemesi gerektiği, yerel yönetimlerin de özerk olmaları nedeni ile denetim dışında

kalmalarının yararlı olacağı belirtilmiş ve çoğu kez yetkileri bu yönlerden kısıtlanmıştır (Oytan, 1977: 601). Bazı ülkeler ise denetçinin yetki alanını sınırlamamış ve yetki alanlarına neredeyse kamu yönetiminin bütününe dahil etmişlerdir.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin hukuk devleti, temsili demokrasi ve yerel yönetimlerin seçimle gelmesi, yerelin demokrasinin beşiği sayılması, halkın yerel gereksinimlerinin en iyi şekilde yerel yönetimlerce gerçekleştirilebileceğine inanç gibi ortak ilkeleri vardır. Yerel yönetimleri güçlendirici ve koruyucu düzenlemeler getirmişlerdir (Keser, 2004: 118). Bu ülkelere baktığımızda halk denetçiliğinin yetki alanı genelde çok geniş tutulmuştur. Yerel yönetimlere verdikleri önem nedeniyle yerel yönetimler genelde denetçinin yetki alanı içerisinde tutulmuş, hatta bazıları sadece yerel yönetimlerin denetimi için ulusal halk denetçisinin yanında ayrıca yerel yönetimler halk denetçiliği kurumu yapılanmasına gitmiştir.

3.2.1. İsveç

İsveç'te halk denetçisinin denetim alanının tüm kamusal kurumları içine alan bir genişliğe sahip olduğu daha önce belirtilmişti. Yetki alanı içerisinde; sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, devlet yönetiminin merkez ve taşra örgütleri, yargı örgütü (polis, icra daireleri, hapishaneler, savcılıklar ve mahkemeler) bulunmaktadır. Bu belirleme ile halk denetçisinin yetki alanı dört kısma ayrılmıştır: asker kişiler, yerel yönetimler, yargı görevlileri ve devlet görevlileri (Atay, 1999: 275).

Halk denetçisinin kuruluşunu sağlayan 1809 Anayasası metninde açıklık olmadığı için uzun yıllar yerel yönetimler halk denetçisinin denetim alanı dışında kalmıştır. 1957 yılında yapılmış olan geniş çaplı reform öncesine kadar, halk denetçisi yerel yönetimleri denetlemiyordu (Akıncı, 1999: 309). 1957'de eklenen hükümlerle bu alan da yetki kapsamı içine alınmıştır. Ancak, yerel yönetimlerin özerkliklerini korumak amacıyla bu denetim, sadece yerel yönetim çalışanlarının

işlemleri hakkında ve yerel yönetimler düzeyindeki başvuru yollarının tüketilmiş olması halinde yapılabilir. Yerel yönetimlerin karar organları üzerinde Halk Denetçisinin denetim yetkisi yoktur. Sadece üyeler kısmen, görevlerinin gerektirdiği cezai sorumluluktan dolayı denetlenebilirler (Atay, 1999: 275).

Yerel yönetimlerin faaliyetleri, genişleyen hükümet faaliyetleri sebebiyle daha çok çocukların tedavisi, yaşlı ve düşkünler evleri, sosyal sigortalar, alkolikler, inşaat ruhsatları gibi sosyal alanlardandır.

3.2.2. Danimarka

Halk denetçisinin denetim alanı sivil ve askeri merkezi hükümet yönetim ile yerel hükümet yönetimini kapsar (TÜSİAD, 1997: 47). Bu neredeyse kamu yönetiminin bütününe kapsayacak kadar geniş bir kapsamdır. Böyle olduğu halde, halk denetçisinin bazı açılardan bu kavramsal alanın daha dar bir bölgesinde işlediği söylenebilir. Örneğin, yerel yönetimler açısından belli ölçüde bir kısıtlama söz konusudur.

Yerel yönetimler, Halk Denetçisi (Ombudsman) Kanunu'nun 1. bölüm, 1. ayırımına göre belli koşullarla denetlenebilmektedir (Akıncı, 1999: 321). Yerel yönetimlerde çalışan kişilerle ilgili olarak, eğer sorun için mülki amirlere başvurulabiliyorsa, yani merkezi yönetimin müdahalesi mümkün kılınmışsa, halk denetçisi işe el atabilmektedir. Halk denetçisinin yakınmayı ele alabilmesi için herhangi bir yerel yönetimin işlemine karşı vesayet denetimi söz konusu olmalıdır. Yerel yönetimler meclisinin, kendi başına bağımsız olarak aldığı kararlara karşı halk denetçisine başvurma olanağı yoktur. Ancak halk denetçisi temel hukuksal menfaatlerin zedelendiğini düşündüğü karar ve işlemler için kendiliğinden harekete geçerek soruşturma başlatabilmektedir. Vesayet denetimine ilişkin bir başvurunun yapılabilmesi için de ortada bir karar bulunması gerekmektedir. Oysa yerel yönetimlerin pek çok etkinliğinde “karar” biçimindeki bir oluşuma rastlanmamaktadır. Örneğin zaman sınırlamasına uyma, personel yönetiminin kötü

işlemesi, meslek sırrına uymama, iyi yönetim ilkelerini ihlal etme gibi durumlar biçimsel olarak karar şeklinde dış dünyaya yansımamakla birlikte bireyin hukuksal yararlarını zedelemektedir. İşte burada halk denetçisi işe kendiliğinden el atarak önündeki yasal engeli aşmaktadır (Akıncı, 1999: 321). Ayrıca, eğer halk denetçisi olayı kendi inisiyatifi ile incelemeye başlamışsa ve olay maddi kanuni çıkarların ihlalini kapsıyorsa, yerel yönetimler meclisleri de denetlenirler (TÜSİAD, 1997: 48).

3.2.3. İngiltere

İngiltere’de yerel yönetimlerin temel nitelikleri yerel nitelikte hizmet gören kuruluşlar olmaları ve kurumsal yapılarının demokratik olmasıdır. İngiltere’de yerel nitelikte hizmetlerin neler olduğunu yalnız parlamento tanımlar. Bu nedenle İngiliz yerel yönetimi hükümetten çok parlamentoya karşı sorumludur (Fırat, 1997: 119).

İngiltere’de bir tarafta adliye mahkemelerinin yetersiz kalması, diğer yandan çoğunluğa dayanan hükümeti desteklemiş olmak için parlamentonun denetimini işletmemesi yüzünden bazı alanlarda yönetim hiç denetlenemez hale gelmiş ve ulusal halk denetçisi böyle bir ortamda kurulmuştur (Oytan, 1977: 604). Ayrıca İngiltere’de yerel yönetim meclis üyelerinin aynı zamanda yürütme görevi yapıyor olması yerel yönetimler halk denetçisinin kurulmasında temel noktayı oluşturmuştur (Ataman, 1997: 784).

İngiltere’de Yerel Yönetimler Halk Denetçisi Kanunu, parlamento komiserinin kuruluşundan kısa bir süre sonra, 1974’de kabul edilmiştir. Bu kanun, yerel yönetimler halk denetçisinin atamalarını, yetki alanlarını ve sorumluluklarını belirlemiştir. Bu yasaya göre, yerel yönetimler halk denetçisi tam zamanlı olduğu gibi, kısmi zamanlı çalışmak için de atanabilir. Ayrıca İngiltere’de yerel yönetimler halk denetçisinin çalışma süresi de parlamento halk denetçisi gibi altmış beş yaş sınırına tabidir (Özden, 2004: 564). Yerel Yönetimler Kanunu’nun 23. maddesine göre; bir komisyon halk denetçisi olarak atanır ve halkın yerel yönetimden kaynaklanan yakınmalarını inceler. İngiltere’de üç, Galler ve İskoçya’da ise birer

yerel yönetimler halk denetçiliği kurulmuştur. (Akıncı, 1999: 343). Yerel yönetimler halk denetçileri, gerekli temsili organlara danıştıktan sonra, Çevre Bakanı'nın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır (Temizel, 1997: 66). Yetki alanına büyük şehir belediyesi, kent ve il belediye meclisi (köy ve kasaba meclisi hariç) New Towns Komisyonu (sadece konut işlerinden sorumlu), Kentsel Gelişme İdaresi (sadece planlama işlerinden sorumlu), konut işleri vakıfları, polis, itfaiye örgütü, ulusal park yönetimleri, çevre sorunları yönetimi, eğitim başvuru komiteleri girmektedir (Akıncı, 1999: 344).

Halk denetçisinin başlıca amacı, kötü yönetimden kaynaklanan adaletsizlikle ilgili yakınmaların incelenmesidir. İnceleme, yakınanın hakkının uygun bir biçimde yerine getirilmesini ve yönetimin iyileştirilmesini sağlamaya yöneliktir (Temizel, 1997: 67). Bir işlemin hukuk dışı olması, yakınma için yeterli görülmemektedir. Halk denetçisine başvurmadan önce, olanaklı olan başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir (Akıncı, 1999: 344).

İlk aşamada vatandaş bağlı bulunduğu bölüm çalışanına başvurusunu yapar ve bu yakınma yirmi sekiz gün içerisinde yanıtlandırılır. Vatandaş sorununun çözümünden hoşnut kalmazsa, bu defa ikinci aşamada ilgili bölüm başkanına yakınması gönderilir. Burada, yine yirmi sekiz gün içerisinde yakınma yanıtlanır. Vatandaş hala çözümünden hoşnut değilse, yakınması Genel Sekreterliğe gönderilir. Burada da yanıt süresi yirmi sekiz gündür. Genel Sekreterlik de yakınmayı değerlendirerek bir çözüm yolu önerir. Vatandaş bu çözümünden hoşnut değilse yerel yönetimler halk denetçisine başvurabilecektir (Özden, 2004: 565).

Yakınmalar halk denetçisine bir yürütme kurulu üyesi tarafından havale edilir. Yerel yönetimler halk denetçisi işlemin öğrenildiği tarihle kendisine başvuru tarihi arasında on iki aydan fazla bir zaman geçmiş, sorun daha önce bir mahkemeye, bağımsız yargıçlar kuruluna veya bakana götürülmüş, yakınma o bölgede yaşayan herkesi ilgilendiren genel bir sorunla veya ticari bir sorunla ilgili ise dilekçeyi reddetmektedir (Akıncı, 1999: 344). Yakınma acilse ve mevcut durum daha kötüye

gidiyorsa, durum ne olursa olsun yerel yönetimler halk denetçisi soruşturmayı kabul edebilir.

Önkoşullar açısından bir engel yoksa yerel yönetimler halk denetçisi başvuru konusunu araştırmak üzere bir yetkiliyi görevlendirmektedir. Denetçi, yönetimden konu ile ilgili görüş alabilmekte, mahkemelerle aynı yetkiyi kullanarak bilgi ve belgelere ulaşabilmektedir. Dosya olgunlaştıktan sonra kendi gözlem ve izlenimleri doğrultusunda bir sonuca varmaktadır. Olayda kötü yönetime ilişkin bir bulguya ve aynı zamanda bunun sonucu bir zarar belirtisine rastlandığında vardığı değerlendirmeyi ilgili yönetime bildirmektedir. Yerel yönetimler halk denetçisinin bu değerlendirmesi doğrultusunda işlem yaparak verilen bir zarar söz konusu ise bu da giderilmektedir (Akıncı, 1999: 344).

3.2.4. Fransa ve İtalya

Fransız halk denetçisi, yerel yönetimler ve yerel yönetimler birlikleri de dahil olmak üzere kamu yönetiminin tüm alanlarında yetkilidir (Atay, 1999: 285). Sadece İsveç, Finlandiya ve Danimarka halk denetçileri böyle geniş ve genel bir yetki ile donatılmışlardır (Oytan, 1977: 621). Buna rağmen, Paris Belediye Başkanınca sadece Paris Belediyesi'nde yetkili olmak üzere bir halk denetçisi atanmış ve kendisine halk denetçisinin görevlerine benzer görevler verilmiştir. Çalışma koşullarının iyiliğine karşın yasal dayanağı ve güvencesi olmayan bir kişinin uluslararası ölçülere göre bağımsız bir halk denetçisi olarak kabulü olanaksız olarak değerlendirilmektedir (Temizel, 1997: 66).

İtalya'da ise merkezi düzeyde görev yapan bir halk denetçisi yanında, bölge halk denetçileri de faaliyette bulunmaktadır. İtalya'da bölge halk denetçileri (Toplum Koruyucuları) kamu otoriteleri ile yurttaşlar arasında iyi ilişkilerin yerleşmesini amaçlayan 1970 Yerel Yönetimler Reformu ile doğmuştur. İtalya'da halk denetçilerinin oluşturulması İtalyan Anayasası'nın 123. maddesinden kaynaklanmaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre, her bölgenin bölge

meclislerinde tartışılarak karara bağlanan ve kanun ile onaylanan bir statüsü bulunmaktadır. Bu madde İtalyan yerel yönetimlerine örgütlenme bağımsızlığı tanımaktadır. Yerel yönetimlerden bazıları bu olanaktan yararlanarak bölgelerinde Anayasanın 97. maddesi çerçevesinde, yönetimin iyi işlemesi ve tarafsızlığının sağlanması gereklerine yanıt verebilmek amacıyla halk denetçilikleri kurmuşlardır. Bölge halk denetçilerinin kurulmasında, kurumun görevlerini belirleyen ortak bir tanım kullanılmamıştır. Her bölge, kuruma Bölge Kanununa dayanarak değişik bir görev vermiştir (Temizel, 1997: 67).

Bununla beraber, kurum gerçek işlevini uygulamada kazanmış, başlangıçtaki yetkilerini artırmış ve on yıllık bir deneyimden sonra kanunlarını hazırlayarak Cumhuriyet Parlamentosu'nda onaylatmıştır. Onaylanan bu kanunlarda her bölge kurumun işlevini değişik tanımlamıştır. Bazı bölgelerde bu işlev, vatandaş haklarının ve çıkarlarının güvencesi olmak, bazı bölgelerde ise vatandaş çıkarlarının korunması amacıyla bölge yönetimlerinin iyi işlemesi ve tarafsızlıklarına katkıda bulunmak olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamalarla kurum bağımsız fakat aynı zamanda bölgesel yönetsel yapıya kendini uydurmuş, vatandaşlarla yönetim arasında tarafsızlık garantisi sunan bir organ olarak ortaya çıkmıştır (Temizel, 1997: 68).

3.2.5. ABD (Hawaii) – Kanada (Quebec)

Özellikle Danimarka tarafından benimsendikten sonra Anglo-Amerikan ülkelerinde halk denetçisine duyulan ilgi, hızla artmaya başlamıştır. Bu kurumun ABD ve Kanada'da eyaletler düzeyinde uygulanmasıyla, daha alt düzeydeki birimler de benzer çabalara girişmişlerdir. Anglo-Amerikan halk denetçileri kuruluşları arasında iki grup göze çarpmaktadır. Bunlar ulusal düzeyde halk denetçileri ve yerel yönetimler halk denetçileridir. Yerel yönetimler halk denetçisi kuruluşu ile kastedilen, ABD ve Kanada'da örnekleri görülen eyalet veya il halk denetçisidir ki, bunların görev ve yetkileri kendilerine güç veren yerel yönetimlerin yetki alanı ile

sınırlı olup, örneğin federal yönetimin idari eylem ve işlemlerini denetlemeye kadar uzanmaz (Baylan, 1978: 49-50).

Anglo-Amerikan ülkelerinin ortak özelliği resmi ya da gayri resmi tüm kuruluşlar tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde güçlü bir merkezi otoritenin bulunmamasıdır. Yerinden yönetim düşüncesi bu ülkelerde öylesine güçlüdür ki, hiçbir Anglo-Amerikan halk denetçisine kentlerdeki kamu hizmetlerinin büyük kısmından sorumlu olan yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisi verilmemiştir. Bu hizmetlerin yasama organı ve dolayısıyla halk adına denetlenmesi gereğini benimseyen Quebec eyaletinde bir belediye kendine özgü bir halk denetçisi geliştirmeyi tercih etmiştir. Hawaii’de de merkezi idarenin bazı taşra kuruluşları denetim sınırları içine alınırken, belediyeler kapsam dışında bırakılmıştır.

Bu ülkeler dışında Tanzanya Birleşik Cumhuriyeti, Yeni Zelanda, Arjantin, Finlandiya ve Norveç halk denetçilerinin de yetki alanına yerel yönetimler girmektedir (TÜSİAD, 1997: 44-49; Atay, 1999: 285; Akıncı, 1999: 352; Baylan, 1978: 190-209).

4. TÜRKİYE’DE HALK DENETÇİLİĞİ KURUMU

Halk denetçiliği kurumu uzun yıllardan beri tartışılmakta ve kurumu kabul edip uygulamaya geçiren ülkelerin sayısında da bir artış görülmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki halk denetçiliği kurumlarının kamu yönetimi ile ilgili yakınmalar karşısında yaptığı araştırma, soruşturma ve incelemelerde başarılı olmaları, halkın kamu yönetimine olan güveninin artmasında büyük pay kazanması ve yargının yükünü hafifletmesi geliştirmekte olan ülkelerin dikkatinden kaçmamıştır (Avşar, 1999: 121). Çünkü, geliştirmekte olan ülkelerin yönetim ve denetim yapısı, genelde, dünyada yaşanan değişim ve gelişmelere ayak uyduramamakta ve birçok sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Bu ülkelerde, çok açık bir şekilde, yeniden yapılanma gereksinimi kendini göstermektedir.

Türkiye’de de vatandaşla yönetim arasındaki sorunlara çözüm olabilecek, halkın yakınmalarını en aza indirecek bir yönetim anlayışına, yeni bir yapılanmaya ve bu yapılanma içerisinde de yeni kurumlara ihtiyaç vardır. Bu yapılanmanın en temel kurumları arasında halk denetçiliği de düşünülmektedir. Ancak bu bazı tartışmalara da yol açmaktadır.

Türkiye’de halk denetçiliğinin uygulanabilirliği konusu zaman zaman dile getirilmiş; ancak, halk denetçisinin yönetimi denetlemesi görevi ön planda tutularak, yönetsel yargının bu işlevi gördüğü ve bu yüzden halk denetçisinin gereksiz olduğu ileri sürülmüş ve bir sonuç alınamamıştır (Avşar, 1999: 121).

Yine bazı yazarlar tarafından DDK’nun tipik bir halk denetçisi olarak işlev gördüğü ileri sürülmüştür. DDK’nun Cumhurbaşkanı’na bağlı olması ancak onun isteği üzerine harekete geçebilmesi, araştırmalarının sonuçlarını kamuoyuna açıklamaması, bireylerin doğrudan ona ulaşamaması, bizzat kendisi tarafından çözüm önerilememesi gibi nedenler yüzünden bu kurulu halk denetçisine benzetmek oldukça zordur (Akıncı, 1999: 358).

Ayrıca yönetsel uyumsuzlıklara bakan yönetsel yargılama sisteminin varlığının, halk denetçiliği kurumunun oluşturulmasını gereksiz kılabilceği ve eğer ülkede bir halk denetçisinin varlığı gerekli görülürse, bu yönetsel yargı sisteminin yerini alacak bir sistem olarak algılanacağından, bu durumun yönetimin denetiminde yönetsel yargının rolüne ilişkin bir boşluğun bulunduğu kanısını yaratabileceği ileri sürülmektedir (Temizel, 1997: 70).

Türkiye’de yönetimin haksızlıklarına karşı çok çeşitli yakınma yolları olmasına karşın, bu yollar uygulamada yalnızca vatandaşların en bilgili ve varlıklı kesimi tarafından kullanılabilir. Bunların dışında kalan geniş kitleler çekinme ya da bilgisizlik nedeniyle yönetime karşı hukuki bir süreci başlatmayı göze alamamaktadırlar (Temizel, 1997: 70). Ayrıca devlet toplumun ekonomik, toplumsal, kültürel ve sağlık sorunları ile uğraşırken sürekli yeni düzenlemelere gerek duymakta ve sayısız işlem ve eylemlerde bulunmaktadır. Kişiler bu çok karmaşık düzenlemeler karşısında haklarını bilememe ve arayamama tehlikesi ile karşı karşıya gelmektedir. Bu durum, daha süratli, daha az şekilci ve daha iyi bilgi sahibi olan halk denetçiliği kurumuna gereksinimi iyice belirginleştirmiştir (Kılıç, 2002: 148). Mevcut denetim yollarının yanında tamamlayıcı nitelikte yeni bir denetim sistemi olarak halk denetçiliği kurumu oluşturulmasının yararlı olacağı görüşü yaygındır.

4.1. Türkiye’de Halk Denetçiliği Kurumu Arayışları

1868’de Şurayı Devlet (Danıştay)’in kuruluşundan bu yana yönetsel yargı deneyimine sahip olan Türkiye’de, yönetsel yargıdan beklenen hukuksal koruma tam anlamıyla sağlanamamıştır. Bireylerle yönetim arasındaki hukuksal sorunları makul sürede giderme, bu sorunlar için etkili çözümler üretme ve yönetsel işleyişi günün koşullarına uyarlamada yönetsel yargı tam olarak başarı sağlayamamıştır. Özellikle sık sık gündeme gelen insan hakları ihlalleri, bürokratik yolsuzluklar, yönetsel yozlaşma, halktan gelen yakınmaların artması ve göz ardı edilmesi gibi sorunlar, yeni

kurumsal güvence mekanizmalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır (Akıncı, 1999: 357).

Türkiye’de, halk denetçiliği kurumu arayışları ancak 1970’li yılların sonunda yoğunlaşmıştır. Bu kurum tüm dünyada ilgi görürken, Türkiye iç karışıklıklar ortamında buna pek sıcak bakmamıştır. Kuruma gereken önem verilememiş, yapılan çalışmalar, kimi üniversitelerde gerçekleştirilen bazı araştırmalar ile kurumu benimsemiş bazı yazarların inceleme ve araştırmalarını topluma sunmalarından ibaret kalmıştır (Akıncı, 1999: 358). Muammer Oytan’ın 1977 yılında yayınlanan “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme” adlı kitabı, Ömer Baylan’ın 1978 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan “Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü” adlı çalışması, daha sonra TUSİAD’ın 1997 yılında yayınlanan “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” adlı çalışması, Zekeriya Temizel’in 1997 yılı basımlı “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman” adlı çalışması, Müslüm Akıncı’nın 1999’da yayınlanan “Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman” adlı kitabı, Hak-İş Konfederasyonu’nun 1999 yılında yayınladığı Zakir Avşar’ın “Ombudsman: Kamu Hakemliği-Türkiye İçin Bir Model Önerisi” adlı çalışması, Yılmaz Altuğ’un 2002 yılında yayımlanan Kamu Denetçisi (Ombudsman) adlı kitabı, bu inceleme ve araştırmalara örnek verilebilir. Bu kurumla ilgili çalışmalar yapan araştırmacılar Türkiye’de oluşturulması düşünülen halk denetçiliği kurumu için model önerilerinde de bulunmuşlardır.

Türkiye’de halk denetçisi işlevini görececek bir denetim mekanizmasının kurulması yönünde farklı kanallardan da istemler ve öneriler getirilmiştir. Örneğin, 1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemde, Ankara Üniversitesi öğretim üyelerince hazırlanan “Anayasa Önerisi”nde “Kamu Denetçileri Kurulu” da yer almaktadır (Sezen, 2001: 84).

Öneriye göre, vatandaşların dilek ve yakınmalarını incelemek ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesini gözetlemekle görevli Kamu Denetçileri Kurulu beş

kişiden oluşmaktaydı. TBMM, Danıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ve Türkiye Barolar Birliğinin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday arasından birinin Cumhurbaşkanı tarafından beş yıl için Kamu Denetçisi olarak atanması öngörülmektedir. Kamu Denetçileri Kurulunun her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ne ve Cumhurbaşkanı'na rapor vermesi ve bu raporların Resmi Gazete'de yayımlanması önerilmiştir.

Önerilen Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi görev ve yetkileri yasayla düzenlenecekti. Kurul, yönetim karşısında bireylerin yalnız ve güçsüz kalmasını önleyecek, yurttaş özgürlüklerinin tam olarak gerçekleşmesini gözetecekti. Kurul, dilekçe hakkının işlerliğini ve etkililiğini sağlamaya en elverişli yapı olarak değerlendirilmiştir. Öneriyi hazırlayanlara göre, Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve yakınmalarının izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktı (Altuğ, 2002: 159-160).

Anayasal statüde bir kurum olarak yaşama geçirilmek istenen Kamu Denetçileri Kurulu önerisi, Anayasa yapıcılar tarafından dikkate alınmamıştır ve Kamu Denetçileri Kurulu oluşturulması öneri olmaktan öteye geçememiştir.

1991 Yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nde (KAYA) ise, yeni bir kurum yaratmak yerine mevcut bir kurumun, Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak biçimde yeniden yapılanması önerilmiştir (TODAİE, 1992: 43).

Bir diğer öneri, TÜSİAD tarafından, Ocak 1997'de yayımlanan Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi başlıklı raporla gündeme gelmiştir. Raporla Ombudsman kurumunun devlet mekanizmasında bir toplam kalite uygulaması olduğu ancak bu mekanizmaların siyasi etki ve yönetsel müdahalelerden bağımsız kalmadıkları ve yeteri kadar etkili ve verimli olmadıkları savunulmuştur. Rapora

göre geniş katılımlı bir konferans düzenlenerek belirlenecek ilkeler doğrultusunda bir Ombudsman kurumu oluşturulmalıdır (Eroğlu, 2004: 558).

1998 yılında ilk kez Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda "Yönetmelik Ombudsmanlık" kurumu oluşturulmuştur. Yönetenler ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve vatandaşların hak ve hürriyetlerinin yönetenlere karşı korunması esas alınmıştır. Sezen (2001: 84-85), oluşturulan "Yönetmelik Ombudsmanlık" kurumunun Sanayi ve Ticaret Bakanının kişisel yaklaşımının bir ürünü olduğunu ve bu girişimin kurumsallaşma ve işlevselleşme kapasitesinin hayli sınırlı olduğunu belirtmiştir. Zaten 1998 yılında yapılan protokol gereği Bakanlıktaki Başgözetmenlik görevi Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK), Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) Başkanlarına yüklenmiştir (www.sanayi.gov.tr, 2005).

Halk denetçiliği türü bir denetim mekanizmasının kurulması, kalkınma planlarının hedefleri arasında da yer almıştır. Bu hedefe ilk olarak yer veren Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP)'dır. Plan, etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulmuş, "uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılmış bir Devlet Avukatlığı Kurumu oluşturulmasını" hedeflemiştir (DPT, 1979: 484).

Beşinci ve Altıncı Kalkınma Planlarında böyle bir öneri yer almamaktadır; fakat Yedinci BYKP'nın halk denetçisi oluşturulması düşüncesini açık bir biçimde benimsediği görülmektedir. "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması" amaçlanmıştır (DPT, 1996: 119). Sekizinci BYKP'nda da yine "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi" çerçevesinde "kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde

çözümü amacıyla; halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi” kurulması öngörülmüş, “bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasına önem” verileceği belirtilmiştir (DPT, 2000: 194). Böylece halk denetçiliği kurumunun oluşturulması bir devlet politikası haline gelmiştir.

Bu gelişmeler sonucunda Adalet Bakanlığı ile İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı’nın kurduğu bir komisyonda Türk halk denetçisi için ön hazırlıklar yapılarak bir taslak hazırlanmıştır (Akıncı, 1999: 360). Bu komisyonca hazırlanan “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı”, kimi önemli değişikliklerden sonra ve “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adıyla 13.10.2000 tarihinde Bakanlar Kurulu’na sunulmuştur (Sezen, 2001: 85).

4.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı 34 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarıyla yönetimin insan haklarına saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun, düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasını ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesini sağlamak için önerilerde bulunmak amacıyla TBMM’nin salt çoğunluğu ile bir Kamu Başdenetçisi ve en çok on kamu denetçisinin seçilerek atanması öngörülmüştür. Kamu denetçiliğinin bir kurum olarak kurulması ve yeteri kadar uzman, uzman yardımcısı ve diğer personelden oluşması düşünülmüştür.

TBMM’nin karar ve işlemleri, Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı karar ve emirler, Bakanlar Kurulu kararları, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun kararları, yargı organlarının karar ve işlemleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri’nin eylem ve işlemleri Kamu Başdenetçisi ile denetçilerinin görev alanı dışında tutulmuştur.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişinin görevini yerine getirirken Kamu Başdenetçisi ve denetçilerine emir ve talimat veremeyeceği, genelge göndermeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı hükme bağlanmıştır.

Kırk yaşını doldurmuş, en az dört yıllık üniversite mezunu, en az onbeş yıl kamuda veya özel sektörde çalışmış siyasi parti üyesi olmayan her Türk vatandaşının 657 sayılı DMK'ndaki genel şartları da taşımak koşuluyla Başdenetçi veya denetçi olabileceği belirtilmiştir.

Görev süreleri beş yıl olacağı, seçilme yeterliliğini kaybedenlerin seçimindeki usulle görevlerinden alınabilecekleri ifade edilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler başvurabilecekler, başvurular kuruma doğrudan veya valilikler ya da kaymakamlıklar aracılığıyla yapılabilecektir. TBMM Dilekçe Komisyonu da gerekli gördüğü dilekçeleri kuruma gönderebilecektir.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında kuruma başvurulamayacağı, bir konuyu içermeyen, başvuru sahibinin adı, soyadı ve imzası ile iş veya ikametgah adresi bulunmayan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvuruların incelenemeyeceği ve Kuruma başvurunun ücretsiz olacağı belirtilmiştir.

Kamu Denetçileri Kurumuna yönetsel işlemlerde bildirim tarihinden, yönetsel eylemlerde ise öğrenme tarihinden itibaren en geç altı ay içinde başvurulması gerekmektedir. Kurum kendisine yapılan başvuruyu da en geç altı ay içerisinde sonuçlandırmak zorundadır.

Kurum inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa çözüm önerisini ilgili yönetsel birime ve başvuruda bulunana bildirecektir. Yönetsel birim yapılan işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmezse bunun gerekçesini bir ay içinde Kamu Denetçiliği kurumuna bildirecektir.

Kamu Başdenetçisi her yıl sonunda bir rapor hazırlayarak TBMM'ye sunacaktır. Bu rapor yıl içinde yapılan çalışmalarla önerileri içerecek ve Resmi Gazetede yayınlanacak, özeti de Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT)'nda Başdenetçi tarafından kamuoyuna duyurulacaktır. Kuruma verilen görevlerin yerine getirilmesi için yeterli kaynaklar da garanti edilmiştir. Kurumun kendi bütçesi olacaktır; fakat bu bütçe TBMM bütçesi içerisinde yer alacaktır. Tasarıda, Kamu Denetçiliği kurumunun yetkileri ayrıntılı olarak ve açıkça belirtilmemiş, Kuruma anayasal garanti verilmemiştir. Türkiye'de Kamu Denetçiliği kurumunun oluşturulması ve ülke düzeyinde faaliyet göstermesi için oluşturulan tasarı yasalaşamamıştır.

Halk denetçisinin oluşturulması ile ilgili Türkiye'de son yapılan çalışma, KYTK'nun 42. maddesinde, ilk defa yerel yönetimler bakımından öngörülmekte olan "Mahalli İdareler Halk Denetçiliği" sistemidir.

4.3. Halk Denetçiliğine Yönelik Eleştiriler

Halk denetçiliği kurumunun karşı karşıya bulunulan sorunların en azından bir kısmına çözümler üretebilecek potansiyele sahip olduğu düşünülmektedir (Erhürman, 1998: 99). Tabii bunun yanında, Türkiye'de halk denetçiliği kurumu ile ilgili olumsuz eleştirilerde bulunanlar da vardır.

Bu konudaki ilk eleştiri, Türkiye'de yeteri kadar denetim birimi ve kurumunun bulunduğu, yeni bir denetim kurumu oluşturmak yerine bu birim ve kurumların iyileştirilmesinin daha uygun olacağı görüşüdür. Eleştiri yapanlara göre Türkiye'de halk denetçiliği kurumu uygulamasına gerek yoktur (Altuğ, 2002: 182).

İkinci eleştiri, daha önce belirtildiği gibi, yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde halk denetçiliği kurumuna gereksinim olmadığı yönündedir (Altuğ, 2002: 185).

Üçüncü olarak, Türkiye’de merkezi yönetimin güçlü olduğu, dolayısıyla uygulamanın güç olacağı görüşü de kuruma bir eleştiri olarak yöneltilmektedir (Altuğ, 2002: 185).

Son olarak, İskandinav ülkelerinde halk denetçiliği kurumunun iyi işlemlerini sağlayan başlangıç koşullarının (etken bir yönetsel yapı, türdeş bir nüfus, sınırlı bir yüzölçümü) hiçbirinin Türkiye’de bulunmadığı, dolayısıyla kamu yönetimi ile vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesi isteniyorsa, bunu bir yönetim reformu ile gerçekleştirmenin daha gerçekçi olacağı yönündedir (Temizel, 1997: 71).

Kurum bir toplumsal ihtiyaçtan dolayı oluşturulmak istenmektedir. Türkiye’de birçok yönetsel denetim mekanizması bulunduğu bir gerçektir; fakat geleneksel denetim mekanizmalarının vatandaşların yönetenler karşısındaki çıkarlarını korumada yeteri kadar başarı sağlayamadığı, bu yolların kullanımının veya bu mercilere başvurmaının kendine özgü zorlukları ve açmazları olduğu da ortadadır. Halk denetçiliği kurumu uygulandığı ülkelerde mevcut geleneksel denetim mekanizmalarını ikame etmek üzere getirilmemektedir. Diğer denetim mekanizmalarının eksikliklerini tamamlayabilmek için oluşturulmaktadır.

Fransa’da “Arbulucu (Mediateur)” kurulmadan önce, Fransız devlet ve yönetim yapısı içinde halk denetçiliği benzeri bir kuruma gerek olmadığı görüşleri ileri sürülmüş, Mediateur kurulması daha girişim aşamasında, Türkiye’dekine benzer eleştirilere uğramıştır (Atay, 1999: 281). Kurumun, yönetsel yargının beşiği olan Fransa’da kabulü ve uzun yıllardır başarıyla uygulanması, halk denetçiliği kurumunun yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde de başarılı bir şekilde uygulanabileceğine olan güveni artırmaktadır.

Kurumun kuşkusuz kamu yönetiminin yeniden düzenleme çalışmalarıyla ele alınması gerekmektedir. Bu çalışmalar, kurumun altyapısını oluşturacaktır. Ayrıca kurumun kendisi, yapacağı denetim, inceleme ve sistematik araştırmalara dayalı olarak merkezi yönetim sisteminin sakıncalarını giderecek öneriler getirme de dahil

olmak üzere, kamu yönetiminin işleyişindeki sorunların çözümüne katkıda bulunma ile görevlidir. Merkezi yönetim, sahip olduğu her türlü maddi manevi güç ve kaynaklarla kurumun denetim, yetki ve sorumluluk alanını sınırlandırarak kurumdan beklenen başarıyı gösterememesine neden olabilir.

Halk denetçiliği kurumunu uygulamaya geçiren her ülke bunu kendi yapısına uyarlamaktadır. Türkiye'nin de kurumu uygulamaya geçirirken kendi siyasi, yönetsel, coğrafi yapısını dikkate alması ve bunu bir reform tasarısıyla gerçekleştirmesi kurumun başarılı olmasına olumlu bir etki yapacaktır. Öte yandan kurumun örgütlenmesinde, yetki ve görev alanlarının belirlenmesinde kullanılacak yaptırım alanlarının tespitinde önceden belirlenmiş bir biçim yoktur. Bunları Türkiye'nin gereksinim ve koşulları belirleyecektir.

5. REFORM VE MAHALLİ İDARELER HALK DENETÇİSİ

Kamu yönetiminde birikmiş ve ağırlaşmış sorunların çözülmesi, yolsuzlukların ve suiistimallerin önlenmesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması, kamu hizmetlerinden yararlananların artması ve bunun sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi, ihtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişiklikler kısacası; yaşanan toplumsal, siyasal, ekonomik, teknolojik, ideolojik ve kültürel dönüşümler, karmaşıkleşan ve artan vatandaş talepleri, Türk kamu yönetimi sisteminde yeniden yapılanma ihtiyacının her dönemde, her düzeyde ve her vesile ile dile getirilmesine neden olmuştur.

Yeniden yapılanma ihtiyacı, parti programlarının, seçim bildirgelerinin, hükümet programlarının ve BYKP'nın gözde konusu olmuştur. Bunun en yalın nedeni olarak da, yönetim sisteminin her dönemde ihtiyaçlara yeteri kadar cevap verememesi gösterilmiştir.

Yeniden yapılanma ihtiyacı kuşkusuz sadece Türkiye'ye özgü bir olgu değildir. Gelişmiş ve gelişmekte olan, tüm ülkelerde bu ihtiyacın dozu ve nedeni değişmekle birlikte, sürekli bir gündem maddesidir (Tutum, 1994: 119). Bu çerçevede, Türk kamu yönetimini geliştirme ve yeniden düzenleme düşüncesi Osmanlı döneminden beri gündemdeki yerini korumaktadır.

Yeniden yapılanma ya da reform yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir. Her şeyden önce devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde; toplumun değerlerinde ve tercihlerinde yaşanan değişiklikleri yakalama çabasıdır (Tutum, 1994: 6).

Osmanlı İmparatorluğu tarihinde yeni yöneliş ve arayışlar dönemi olan Tanzimat'tan önceki klasik yönetim yapısının temel özelliği, tüm otorite ve yetkilerin merkezde toplanmasıdır. Merkezi yönetim Padişahın doğrudan ve mutlak otoritesine dayanırken, taşra yönetimi merkezin tam denetimi altında tutulmuştur. 16. yüzyıldan

Tanzimat'a kadar toplumsal yapıdaki değişme ve çözümlere bağlı olarak yönetim örgütleri de giderek bozulmuş ve işlevini yerine getiremez olmuştur. Bu çözülme sürecini durdurmak ve kamu yönetimine yeniden etkinlik ve işlerlik kazandırabilmek üzere III. Selim Döneminden başlayarak kimi düzenleme girişimlerinde bulunulmuştur. Özellikle Osmanlı Devleti'nde reform hareketlerinin hız kazandığı dönem Tanzimat olmuştur (Sencer, 1984a: 46-47). II. Mahmut döneminden itibaren yönetim yapısında ve devlet örgütlenmesinde "ıslahat" hareketlerine başlanılmıştır. Yönetimde ıslahatın bir slogan haline geldiği Tanzimat dönemi, genel olarak rüşvetle mücadelelerin yapıldığı ve Osmanlıda gayrimüslim tebaanın haklarının Avrupalı devletlerin baskısıyla güvenceye alındığı bir dönem özelliği taşımıştır (Gül ve Aktel, 2004: 80). Tanzimat bireylerin toplumsal, siyasal ve hukuksal durumlarında aşamalı düzeltmeler ve yenilikler yapmayı amaçlayan bir reform dönemidir (Sencer, 1984a: 51). Meşrutiyet dönemlerindeki yönetsel reform çabaları ise siyasal yapıyı da içine alacak şekilde genişletilmiş ve sistem anayasal bir düzene dayandırılmaya çalışılmıştır. Yapılan ıslahat çalışmalarıyla yönetsel sistemin kendisinden çok, işleyiş bozuklukları üzerinde durulması ve konuya mevzuatçı bir açıdan yaklaşılması, ıslahatları yüzeysel bir hale getirmiştir. Islahat girişimleri ile bütün sorunların çözülebileceği gibi yanlış bir anlayış oluşmuştur (Gül ve Aktel, 2004: 80).

Cumhuriyet Döneminin başlangıç yıllarında hızlı bir yasallaşma gerçekleştirilmiş, hukuk ve yönetim alanında Osmanlıdan devralınan ikili yapılanmanın giderilmesi, yönetsel sistemin yeniden yapılandırılması yani yeni kurumlar oluşturularak sistemin dönüştürülmesi yönünde büyük çabalar harcanmıştır (Tutum, 1994: 66).

1960 sonrası hazırlanan BYKP'larında ve raporlarda kamu yönetiminin yerel sorunları ele alınmıştır. Bunlara örnek olarak, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) (1963), İdareyi Yeniden Yapılandırma: İlkeler ve Öneriler-1971 ve 1988 yılında Altıncı BYKP hazırlıkları kapsamında ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren, KAYA verilebilir. (Göymen, 2004: 33).

Çeşitli plan ve programlarda olduğu gibi 2001-2005 dönemini kapsayan Sekizinci BYKP kapsamında da yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı dile getirilmiş ve bu amaçla özel ihtisas komisyonlarınca çalışmalar yapılmıştır. Ancak tüm bu çalışmalar çeşitli nedenlerle başarısız kalmış ve kamu yönetiminde arzu edilen noktaya ulaşılamamıştır. 1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı gözardı edilmiş ve Türkiye bu alanda diğer ülkelerin oldukça gerisine düşmüştür. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle Türkiye'nin son yıllarda yaşadığı krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği gözlenmektedir.

Raporlarda yer alan önerilerin pek azı önemsenmiş ve uygulanmıştır. Türkiye'de reform çabalarının başarıya ulaşamamasının temel nedenleri olarak; yönetimi geliştirmenin kapsamını ve yürütücüsünü ortaya koyacak ciddi bir incelemenin yapılamamış olması, gereksinimlerin imkan ve koşullar göz önüne alınmadan tespit edilmeye çalışılması, başka ülke incelemelerinden elde edilen verilerin bize uyarlanmaya çalışılması, reform çalışmalarının merkezi yönetimin gözetim ve denetiminden yoksun oluşu, reform için hazırlanan raporların yeterli ölçüde dikkate alınmaması, reformları yürütecek yetenekli personelin bulunamaması gibi nedenler belirtilmiştir (Gül ve Aktel, 2004: 81).

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ise, yerel ortak gereksinimlerden kaynaklanan yerel hizmetlerdeki yetersizlikleri ve aksaklıkları gidermek, yerel yönetimlerin çağdaş ve akılcı bir anlayışla örgütlenmesini sağlamak ve günün şart ve gereksinimlerine göre yeniden düzenlemektir (Önen, 2004: 581). Yerel yönetim reformu yalnızca yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi değil, tüm devlet yapılanmasının ve dolayısıyla temel toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi demektir (Güler, 2001: 9).

Osmanlı İmparatorluğunda Batı türünde ilk belediye yönetimi bundan yaklaşık bir buçuk yüzyıl önce 1854'te kurulmuştur (Göymen, 2004: 31). Bu gelişme öncesinde Osmanlı İmparatorluğu'nda 1840'lara kadar kadı ve vakıf gibi geleneksel kurumlar aracılığıyla yürütülen yerel hizmetler mevcuttu (Erençin, 2004: 157) fakat

Osmanlı siyasal yapısında çevrenin, merkeze tamamen bağımlılığı; yerel eşraf ve ayanların, toprak üzerinde geniş haklara sahip olmamaları ve Osmanlı sisteminde özgür kentler bulunmaması gibi nedenler Osmanlının yerel alandaki deneyimlerinin sınırlı kalmasına yol açmıştır (Göymen, 2004: 31). Osmanlı taşra örgütünün temel ilkesi yetki genişliği olmuştur. Yöneticilerin doğrudan merkeze bağımlı olmaları nedeniyle bu sistem, merkezin taşra yönetimi üzerinde tartışmasız bir otorite kurmasını sağlamıştır (Sencer, 1984b: 29).

Tanzimat ve Islahat ile başlayan hareketlerin amacı Osmanlı Devletindeki yönetimi çağdaş ilkelere dayandırarak devletin gücünü tek elden ve tek merkezden etkin kullanmayı amaçlamaktı. Yerel yönetimlerin güçlenmesi ve demokrasiden ziyade modern merkeziyetçilik hedeflenmekteydi. Ancak, bu modern merkeziyetçilik yerel yönetimlere de zemin hazırlamaktaydı. Kısaca, Tanzimat sonrasında var gibi gözüken yerel yönetimler, merkezi hükümetin işlevini yerel düzeyde yürütecek yeni bir yönetim aygıtı şeklini almıştır. Yerelleşme çabaları özünde merkezileşme eğilimleri taşımaktadır (Salur, 2004: 102).

Beklenen sonuçlara ulaşılamamış olsa dahi kabul etmek gerekir ki, 1930'lardan bu yana yerel yönetimler konusunda birçok çalışma yapılmış, kanun tasarıları hazırlanmış ve bunlardan bazıları yürürlüğe konularak, yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm getirilmek istenmiştir. 1960'dan önceki dönemde güncel sorunların çözümünü amaçlayan bu düzenlemeler bir yana bırakılırsa, yerel yönetimlerle ilgili konularda esas itibarıyla belediyelere öncelik verilmiş ve bu hususta önemli sayılabilecek bazı gelişmelerde bulunulmuştur. Bunlardan biri 1948 yılında kabul olunan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunudur. Bu kanunda bazı devlet vergilerinden belediyelere nispi bir pay verilmesi ilkesi benimsenmiştir. Nispi pay sistemi zamanla kendisinden bekleneni veremeyecek hale gelmiştir. Belediyelerle ilgili ikinci önemli girişim, 1956 yılında yasama organına sunulan yeni bir tasarıyla ilgilidir. Belediyelerin kuruluş ve yönetimine ilişkin bu Belediye Kanun Tasarısı da yasalaşamamıştır (Nadaroğlu, 2001: 259).

Cumhuriyetin taşradaki yönetim sistemi, merkeziyetçi bir geleneğin ve eğilimin ürünüdür. Cumhuriyet Dönemi bu geleneği Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralmış dönemin başındaki koşullar merkezi bir yönetim sistemine ihtiyaç duyduğundan yeni yönetim sistemi de bu geleneğe uygun bir biçimde kurulmuştu (Yalçındağ, 1968: 19). Yani bu dönemde merkez her açıdan ön plandaydı. Kendi içinde tutarlı, geniş kapsamlı bir reform programı ve yapısal değişiklikler bu merkez tarafından çevreye dayatılıyordu. Bu otoriteyi sağlamanın ve programı gerçekleştirmenin temel araçları merkezileştirilmiş yönetim sistemi ve bürokrasiydi. Öte yandan zaman içinde belli etmenler, değişimi zorunlu hale getirmeye başlamışlardır (Göymen, 2004: 31-32).

Türkiye'de yerel yönetimlerin gerçek anlamda yeniden yapılanması çalışmalarının birçok alanda olduğu gibi, 1960'lardan sonra, planlı kalkınma dönemiyle başladığı söylenebilir. Yönetimde ve yönetim yöntemlerinde değişim düşüncesinin, özellikle 1961 Anayasası'ndan ve kalkınmanın planla olacağı kuralından esinlendiğini söyleyebiliriz (Keleş, 1998: 410).

1961 Anayasası'nın 116. maddesinde yerel yönetimler şöyle tanımlanmıştır: “Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.” 116. madde ile yerel yönetimler anayasal kuruluşlar haline gelmiş, yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu öngörülmüş, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetme konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olacağı esası konulmuş ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması ilkesi kabul edilmiştir (Erençin, 2004: 59).

Bu dönemde yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarının en kapsamlısı DPT' nin talebiyle Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan MEHTAP projesidir. Proje, merkezi hükümet örgütlerinin yeniden yapılanmasıyla ilgili bütün sorunları kapsamına almış, taşra kuruluşlarını ve yerel yönetimleri kapsam dışı bırakmıştır. Yönetimin taşra örgütlenmesi ve yerel yönetimlerle ilgili olarak ise, 1964-1966 yılları arasında çalışmalar yapılmıştır. MEHTAP raporunu tamamlayıcı nitelikte 1964'te “İdareyi ve İdari Metotları

Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve komisyon araştırmalarındaki önerilere uygun olarak belediyelerin büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesi öngörülmüştür (Gül ve Aktel, 2004: 82-83). Komisyon, düzenleme çalışmalarına esas olmak üzere biri yerel yönetimler, diğeri merkezi yönetimin taşra teşkilatı konularında iki araştırma yaptırmıştır (Yalçındağ, 1968: 27). Her iki araştırmaya ait raporlar hazırlanmıştır. Bunlar, “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme” (Payaslıoğlu, 1966), “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine bir Araştırma” (Yavuz, 1966) isimli raporlardır.

Yerel yönetimleri yeniden düzenlemek ve geliştirmek amacıyla, İçişleri Bakanlığı’nca 1967’de başlatılan İç Düzen Projesi 1971 yılında sonuçlandırılmıştır. İç düzen projesinin amacı, Bakanlar Kurulu kararında (2 Eylül 1967, sayı: 6/8247) şöyle özetlenmiştir: İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleriyle bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve yerel yönetimler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları, ve teşkilatın işleyişi; İçişleri Bakanlığının görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve teşkilatı ile ilişkiler, aralarındaki görev karışimleri ve koordinasyonu araştırılacaktır (Keleş, 1998: 414).

1970’li yılların sonunda hızla değişen toplumumuzda yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak gerekçesiyle 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulması çalışması yapılmıştır (Gül ve Aktel, 2004: 83). O zamana kadar yerel yönetimlere ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı’nca yürütülen görevler, bu yeni Bakanlığa devredilmiştir. (İçişleri Bakanlığı, 1998: 101). Yerel Yönetim Bakanlığı’nın yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağılılıklarını azaltıcı ve kendi öz kaynaklarını kullanmayı geliştiren bir görev anlayışı içinde olacağı, belirtilmiştir. Yönetsel olarak Bakanlığın yapısı yerel yönetimlere en iyi ve etkili bir biçimde hizmet verebilecek şekilde oluşturulmaya çalışılmıştır (Fişek, v.d., 1982: 258). Ancak yeni kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı’nın ömrü fazla uzun olmamıştır. Bu

bakanlık 1979 yılında kaldırılarak Bakanlık tarafından yürütülen görevler tekrar İçişleri Bakanlığı'na devredilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1998: 101).

Bu dönemde özellikle büyükşehir belediyesinin kurulması düşüncesi çok tartışılmış ancak bu yöndeki yasal süreç 1984 yılında tamamlanabilmiştir (Gül ve Aktel, 2004: 83).

DPT'nin isteği üzerine kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, eksik yönlerini, dar boğazlarını, sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğu'na bu yönden uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere TODAİE 1989'da KAYA Projesi'ni başlatmıştır. KAYA Projesi'nin Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu'nda; yerel yönetimlerin, demokratik niteliklerinin yetersizliği üzerinde durulmuş, yürütülebilir karar alma yetkilerinin, halk katılımının ve yönetsel saydamlığın olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk, kaynak ve yürütülebilir karar alabilme bakımlarından güçsüz oldukları; etkili ve verimli hizmet üretmedikleri ortaya konulmuştur (TODAİE, 1992: 1-5). Kısacası, projede yerel yönetimlerin içinde bulundukları sorunlar sıralanmış ve yapılması gerekli görülen değişikliklerle ilgili olarak önerilere yer verilmiştir. Öneriler, yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumu durumuna getirmeyi amaçlamıştır (Keleş, 1998: 431).

Değişik dönemlerde yeniden yapılanma çabaları gündeme gelmesine rağmen, 1980'lere kadar olan yapılanma çabalarının başarılı sonuçlar verdiğini söylemek güçtür. I. Özal Hükümeti döneminde (1983-1987) kamu yönetimi küçültülüp hizmetlerin piyasalaştırılmasına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine çalışılmıştır. Türk Kamu Yönetimini yeniden yapılandırma çabaları 1990'ların sonlarından itibaren koalisyon hükümetleri dönemlerinde yeniden ivme kazanmıştır. (Gül ve Aktel, 2004: 84).

Bu reformların sonuncusu 58. Hükümet tarafından hazırlanıp TBMM'ye sunulan KYTK Tasarısı, İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı, Belediyeler Kanunu Tasarısı, Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı'dır. TBMM'nin 22. dönem ve 3. yasama yılı başında TBMM'ne sevk edilmiş olan yerel yönetimlere ilişkin kanun tasarılarının tümü görüşülmüş, kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanlığına sevk edilmiştir. Bu çalışma hazırlandığı sırada, Kamu yönetimi reformunu oluşturan dört kanundan biri olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.07.2004 tarihinde yürürlüğe girmiş, 5227 sayılı KYTK, 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5215 sayılı Belediye Kanunu yeniden görüşülmek üzere Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilen İl Özel İdaresi Kanunu, TBMM'nde yeniden görüşülerek, 22.02.2005 tarihinde bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 09.07.2004 günü TBMM tarafından kabul edilen ve Cumhurbaşkanı'nca 3, 14 ve Geçici 4. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ne geri gönderilen Belediye Kanunu da, TBMM tarafından 07.12.2004 tarihinde, bazı değişikliklerle, 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak kabul edilmiştir. Kanun, 24.12.2004 tarihli ve 25680 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, ancak ana muhalefet partisinin yaptığı başvuru üzerine, Anayasa Mahkemesi tarafından 18.01.2005 tarihinde şekil yönünden iptal edilmiş ve yasal boşluğun doldurulması için yasama organına 6 ay süre verilmiştir. TBMM tarafından yeniden görüşülerek kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nu 12.07.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan KYTK üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ne sunulmuştur. Tasarı, 14 Ocak 2004'de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak

2004'de de Anayasa Komisyonu'nda ele alınmış ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. TBMM Genel Kurulu'nda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, aralıklarla 15 Temmuz 2004'e kadar sürmüş ve tasarı, başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edilmiştir. 5227 Sayılı KYTK, 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından , 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, TBMM'ne geri gönderilmiştir. Tasarı 51 asıl ve 9 geçici olmak üzere 60 maddeden oluşmaktadır (www.belgenet.com, 2005).

KYTK, yeni kamu yönetimi anlayışı üzerine inşa edilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamusal faaliyetlerin azaltılması yani devletin küçültülmesini; kamusal hizmetlerin bir bölümünün piyasa ortamında kar amacı güden veya kar amacı gütmeyen kuruluşlara gördürülmesini; kamu bürokrasisinin özel sektör gibi işler hale getirilmesini; kamu yönetiminin denetimine vatandaşların ortak edilmesini; kurallardan çok sonuca, etkinliğe ve verimliliğe odaklanılmasını; kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tasarruf sağlanmasını; otoritenin merkezden uzaklaştırılmasını ve yönetimde katılımın sağlanmasını amaç edinmektedir (Al, 2004: 3). KYTK, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlemektedir.

Tasarıda, kanunun amacının, “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi yönetim ile mahalli yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi yönetim teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek” (mad.1) olduğu belirtilmektedir.

Ayrıca, kamu hizmetlerinin amacını ve temel ilkelerini ortaya koymak, merkezi yönetim ve yerel yönetimler reformu için gerekli hukuki alt yapıyı oluşturmak için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iş bölümünü

belirginleştirmek ve yönetimin bu anlayışa göre yeniden yapılanmasının hedeflendiği açıklanmıştır (Türkiye Kamu-Sen Raporu II, 2004: 71).

Tasarıda kullanılan yeni kavramlar, yeni kamu yönetimi anlayışının Türk yönetim sistemine ilke düzeyinde yansıması olarak değerlendirilmektedir (Al, 2004: 3). Bilindiği gibi bu ilkelerin etkinliği işlerlik kazandığı ölçüde artacaktır. Tasarının amacının, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımına ve örgütlenmeye ilişkin olduğu görölmektedir (Bilgin, 2004: 14).

Temel kanun tasarısında belirtildiği şekliyle, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri şöyle belirtilmiştir :

- a) Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, yönetiminin bütünlüğu esastır.
- b) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.
- c) Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak yeni birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.
- d) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayrımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.
- e) Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.
- f) Kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.
- g) Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.
- h) Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.

i) Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü, bilgi birikimi ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.

j) Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.

k) Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler istenebilir. Bilgi ve bilgi istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir.

l) Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.

Tasarıda adı geçmediği halde, “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” denilerek, yerel, yerinden yönetim anlayışını betimleyen “Yerellik (Subsidiarity)” ilkesinden söz edilmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinde yer alan bu ilkeye göre, kamu hizmeti sunma sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmalıdır (Bilgin, 2004: 13).

Türkiye’de yönetim merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmiştir. Merkezi yönetim, devlet tüzelkişiliğinin cismini oluşturmakta, devlet sisteminde genel yetkili olma konumu merkeze verilmiş bulunmaktadır. Yerel yönetimler ise ikincil parçalardır; bu nedenle görev ve yetkileri sayılıp sınırlandırılmıştır (Güler, 2004: 6). Oysa KYTK bunun tam tersi bir sistem kurmaktadır. Tasarıda merkezi yönetimin yetkileri sayılarak sınırlandırılmış, yerel yönetimler ise yerel nitelikli hizmetlerle ilgili olarak geniş yetkilerle donatılmıştır.

Önceden merkezi yönetimce sunulan hizmetlerin büyük bir bölümü yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Tasarıda merkezi yönetimin göreceği hizmetler maddeler halinde sayılmıştır bunlar; adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri, piyasalara ilişkin düzenleme, ulusal ve bölgesel düzeyde görev ve hizmetler, milli eğitim, sosyal güvenlik, diyanet, tapu ve kadastro, nüfus, acil durum ve sivil savunma, vakıflar, ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan görev ve hizmetlerdir. “Yerel müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilir” denilerek yerel yönetimlerin yetkileri geniş tutulmuştur. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde örgüt kuramayacağı, doğrudan harcama ve ihale yapamayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda çıkarılacak mevzuatın da yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamayacağı belirtilmiştir.

Tasarıda merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi sınırlandırılmakta ve yerel özerklik güçlendirilmektedir. Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının ilke olarak kabul edildiği sistemlerde, yerel yönetimin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi yönetimin denetiminden bağımsız hareket edebilme yetisiyle ve kendini merkezi yönetime ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2004: 75). Bunun yanında tasarıda, yönetimin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin devamlılığı ile ilgili olarak düzenleme de getirilmektedir. Tasarıda buna ilişkin olarak, “yerel yönetimlerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamının boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezi yönetim kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alır” hükmüne yer verilmiştir.

Tasarının mali kaynak dağılımına ilişkin getirdiği düzenlemeler de önemlidir. Yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları

sağlanacağı ve bu yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemeyle yerel yönetimler, eğer uygulamada bir sorun yaşanmazsa, kaynak açısından büyük bir rahatlama yaşayacaklardır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebileceği belirtilmiştir. Bu kamu sektöründe etkinlik ve verimlilik sağlamanın bir yolu olarak görülmüştür.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı hedefleyen KYTK’nda denetim konusu “kamu yönetiminde denetim” başlığı altında 38, 39, 40, 41 ve 42. maddelerde düzenlenmiştir. 38. maddede denetim, “kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak” şeklinde tanımlanmıştır.

Tasarının 39. maddesinde denetim iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında denetimin hukuka uygunluk, performans ve mali denetimi kapsayacağı, iç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği, iç denetim elemanları tarafından yapılabileceği öngörülmektedir.

Tasarıda il özel idareleri, belediyeler, bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ve denetim sonrasında sorumluların hesaplarının ve işlemlerinin kesin hükme bağlanacağı 40. maddede belirtilmiştir. Bu amaçla Sayıştay’ın kendi bünyesi içinde uzman daireler oluşturabileceği gibi, bölge düzeyinde de taşra birimleri kurabileceği

esnekliği getirilmiştir. Dış denetim yetkisi Sayıştay'a verilerek, bu kurumun uzmanlaştırılması amaçlanmaktadır (Uluğ, 2004: 24). Köyler ve köylerin kendi aralarında kurdukları birliklerin denetiminin mülki yönetim amirleri eliyle yapılacağı da ayrıca 40. maddede yer almıştır. Tasarının 41. maddesinde de kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarının uygun iletişim araçlarıyla, kamuoyunun incelemesine açık hale getirileceği; yerel yönetimlerde bu raporların ayrıca meclislerin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulacağı hükmü getirilmiştir.

Tasarının 42. maddesi ile ombudsmanlık kurumu,“ Mahalli İdareler Halk Denetçisi” adıyla Türk kamu yönetim sistemine girmektedir.

Tasarının getirdiği düzenlemelerle merkezi yönetimin birçok görev, yetki, sorumluluk, araç-gereç, personel ve mali kaynakları yerel yönetimlere devredilmektedir. Sağlık Bakanlığının, Kültür ve Turizm Bakanlığının, evre ve Orman Bakanlığının, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının, Sosyal Hizmetler ve ocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İşkan Bakanlığının taşra teşkilatları belediyelere ve il özel idarelerine devredilmektedir. Ayrıca, Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanun ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. “10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun eki (I) sayılı cetvelde yer alan “37-Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu” ve “43-Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü” ibareleri cetvelden çıkarılmıştır.”

5.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi

KYTK Tasarısı, kamuoyuna açıklandığından bu yana sürekli tartışılmakta ve eleştirilmektedir. Halk denetçiliği sistemi, getirilen yeni dzenlemelerdendir. Yerel yönetimlerde oluşturulacak şekilde düzenlenmiştir. Halk denetçiliğinin Türk kamu yönetimi sistemine yabancı olması, yapılan düzenlemeye ilişkin endişeleri ve dolayısıyla eleştirileri artırmıştır.

Cumhurbaşkanı, KYTK Tasarısı'nın 22 maddesi, İl Özel İdaresi Kanun Tasarısının 14 maddesi ve Belediye Kanun Tasarısının ise 3 maddesini yeniden görüşülmek üzere meclise göndermiştir. Geri gönderilen İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısının itiraza konu olan maddelerinden birisi, Mahalli İdareler Halk Denetçisi ile ilgili olan 10. maddesinin k bendidir. İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı'nın 10. maddesinin k bendinde, Mahalli İdareler Halk Denetçisini seçmek il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Cumhurbaşkanı'nın 10. maddenin k bendine yönelik ilk itirazı, yürürlükteki kurallarda bulunmayan "halk denetçiliği" kurumuna henüz yasalaşmayan KYTK'da yer verilmesidir. Yürürlüğe girmemiş bir düzenlemeye dayanılarak il genel meclisine görev ve yetki verilmesi, kanun yapma tekniğine uygun düşmemekte, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Ayrıca, Cumhurbaşkanı'nın 10. maddenin k bendinde belirtilen il genel meclisinin halk denetçisini seçmek yetkisine karşı görüşü açısından itirazı, anayasada olmayan halk denetçiliği kurumunun yargıya olan güveni sarsabileceğine ilişkindir (www.başbakanlık.gov.tr, 2004). Anayasa'nın 6. maddesinde hiçbir kimse ya da organın kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı ifade edilmektedir. Halk denetçisi tasarıda verilen görevleri üstlenerek anayasal olmayan bir yetki kullanmaktadır. Halk denetçiliği sisteminin Anayasa'nın 6. maddesine aykırı düştüğü belirtilmektedir (Eroğlu, 2004: 560). Geri gönderilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, TBMM'nde tekrar görüşülmüş, Cumhurbaşkanı'nın değerlendirmeleri haklı görülerek, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il genel meclisine bu görev verilmemiştir.

KYTK Tasarısı ve Mahalli İdareler Kanunu incelendiğinde yerel yönetimlerin mevcut duruma göre daha da güçlendirildiği, yetkilerinin arttırıldığı görülmektedir. Kaynaklarının ise İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı ile çoğaltılması amaçlanmaktadır (Başbakanlık, 2005). Bu yeni yapılanmanın vatandaşların haklarına zarar vermeden işlemesi gerekmektedir. Bunu sağlamanın yolu da iyi bir denetim sisteminin kurulmasıdır (Özden, 2004: 566). Yerel yönetimlerin çok geniş yetkilerle donatıldığı düşünüldüğünde mevcut denetim yolları, yetersiz kalmaktadır. Tasarılarda denetimle ilgili getirilen yeni düzenlemeler

dikkat çekicidir. Yapılan düzenlemelerle varolan denetim kurumlarının yetki ve alanları değiştirilmiş ve yeni kurumlar oluşturulmuştur.

Getirilen düzenlemeyle, Mahalli İdareler Halk Denetçisi'nin yetki alanına, yönetimin yerel düzeyde yapmış olduğu işlem ve eylemler sonucunda oluşabilecek sorunlar girmektedir.

Halk denetçisi uygulamasının sadece yerel yönetimlere yönelik olarak getirilmesi, merkezi yönetim için böyle bir düzenlemeye gidilmemesi de eleştiri konusudur (www.aksam.com.tr, 2004). Tasarıda yerel yönetimler için getirilen düzenlemede her ilde sadece bir halk denetçisi seçilecektir. Türkiye'de illerin nüfus yapıları dikkate alındığında, her il için bir halk denetçisi seçilmesinin amaca uygun düşmediği görülmektedir. İstanbul'da sadece Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşayan nüfus 8.803.000 iken, Bayburt Belediyesi sınırları içerisinde yaşayan nüfus 55.000'dir. Bayburt Belediyesi'nde bir tane halk denetçisinin görevlendirilmesi yeterli görülebilir; fakat İstanbul'da bir tane halk denetçisinin görevini yoğunluk nedeniyle beklenen düzeyde, yerine getiremeyeceği ortadadır.

Fakat, Türkiye'de ilk kez uygulanacak olan bu kurumun merkezi düzeyde değil de, yerel yönetimler temelinde öngörülmesi doğacak sonuçların değerlendirilmesi açısından daha yararlı olabilir. Halk denetçiliği uygulamalarının değerlendirilmesinde yerel düzeyde etkileri daha kolay görülecek, doğabilecek sakıncalara müdahale olanağı artacak ve ileride merkezi düzeyde oluşturulması düşünülen halk denetçiliği uygulamalarına model olarak değerlendirilebilecektir.

KYTK'nun 42. maddesi Mahalli Denetçinin seçimini, görev ve yetkilerini, başvuru yollarını, raporlarını ve raporlarının sonuçlarını ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

42. maddenin 1. fıkrasında halk denetçisinin görev alanı belirlenmektedir. Buna göre; her ilde, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili

işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilmesi öngörülmüştür.

Tasarının ilk şeklinde halk denetçisine ilgili yönetim tarafından yapılan işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu değerlendirmek yetkisi de verilmişti. Halk denetçisine ilişkin bu yetkinin Anayasa'ya uygunluğu tartışma konusu olmuştur.

Yönetmelik yargı sisteminin yanında, hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi bulunan halk denetçiliğinin varlığı yargı kararlarını tartışmalı hale getirebilecektir (Karahanoğulları, 2003: 17). Bu yapının, yargının yetkilerinin fiilen paylaşımı sonucunu da yaratacağı, dolayısıyla Anayasa'nın 9. maddesine aykırılık teşkil edebileceği ileri sürülmektedir.

Kamuoyunda dile getirilen bu anayasaya aykırılık iddiaları sebebiyle, 42. madde TBMM'nde görüşülmesi sırasında değiştirilerek Mahalli İdareler Halk Denetçisi'nin bu yetkisi kaldırılmış ve kendisine sadece uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmakla sınırlı bir yetki verilmiştir. Fakat Tasarıda bu hüküm kaldırılrsa da, gerekçede halk denetçisinin anlaşmazlıkların çözümü çerçevesinde işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu ve yerindeliğini inceleyerek kararını vereceği belirtilmektedir. Oysa ki, halk denetçisinin verdiği karara, yönetim uymak zorunda olmadığından ve denetçinin yönetsel yargı gibi işlem iptal etmesi ya da yönetimi yaptığı eylemden dolayı doğan zararı ödemeye mahkum etmesi gibi bir yetkisi bulunmadığından halk denetçisine işlem ve eylemin hukuka uygunluğunu değerlendirme yetkisi verilmesinin Anayasaya aykırı bir yönü bulunmamaktadır (www.liberal-dt.org.tr, 2004).

Halk denetçisi yönetim ile vatandaş arasında herhangi bir anlaşmazlık olduğunda anlaşmazlıkla ilgili olarak yönetime ancak tavsiyede bulunabilir. Yönetim bu tavsiyelere uyup uymamakta ilke olarak serbesttir. Ancak yönetimin, halk denetçisinin tavsiyesine uymaması halinde bu davranışının gerekçesini açıklamak zorunda olduğu bir ölçüde zorlayıcı bir etki yaratabilecektir (Zengin, 2003: 47).

Yönetmelik yargının verdiği kararlara bile yeteri kadar güvenmeyen, verdiği kararlardan tatmin olmayan vatandaşların hiçbir yaptırım gücü bulunmayan halk denetçiliği kurumuna ne düzeyde güveneceği, kurumu ne kadar etkin bulacağı da tartışmalıdır. Halk denetçisinin vereceği tavsiye kararlarının yönetim tarafından yerine getirileceğini söylemek zordur.

Maddenin 2. fıkrasında, halk denetçisinde bulunması gereken nitelikler ve seçilme şartları öngörülmüştür. Buna göre; Halk denetçisi, 657 sayılı DMK'nun 48 nci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 inci bentlerinde bulunan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, kamu haklarından mahrum bulunmamak, mahkum olmama, askerlik durumu ve sağlık şartlarını taşıyan, en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun ve en az on yıllık mesleki tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluk aranır. Bu turda salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılır ve dördüncü turda en çok oy almış bulunan aday seçilir. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir.

Başbakanlık tarafından TBMM'ne gönderilen tasarıda düzenlemenin, bu hükmünün farklı olduğu görülmektedir. Başbakanlığın gönderdiği tasarıda halk denetçisinin hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi alanlarında en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derecesi olması istenmiştir. Ayrıca halk denetçisinin seçiminde “üçüncü turda salt çoğunlukla seçim sonuçlandırılır” ifadesine yer verilmiştir. Seçim işlemi daha kısa tutulmuştur (Başbakanlık, 2003: 45).

Halk denetçiliği uzmanlık gerektiren, geniş görev ve yetkilerin verildiği bir iş olacaktır. Bu yüzden dört yıllık yüksek öğretim kurumu yerine, tasarının ilk halindeki gibi bir sınırlama getirilmelidir. Kişilerin bu bilgileri edinebileceği fakülteler ve hatta bölümler belirtilmelidir. Uzmanlık gerektiren bir iş olduğundan

adaylardaki lisansüstü derecesi de önemsenmelidir. Lisansüstü eğitimi de belirtilen alanlarda yapılmalıdır. Halk denetçisinin seçilebilmesi için istenen şartlardan birisi de on yıllık mesleki deneyimdir. Burada mesleki deneyimin ne olduğundan, edinilen deneyimin hangi meslek alanında yapıldığından çok, işin yapıldığı süre önemsenmiştir. Halbuki her meslekte edinilen on yıllık deneyim halk denetçiliğini yapmak için yeterli görülmemelidir. Her alanda edinilen deneyim, uygulamaya geçirilmesi öngörülen, uzmanlık gerektiren bu işin iyi yapılacağı, başarılı olunacağı anlamına gelmemelidir. Bunun yanında yapılacak olan iş, önemi dolayısıyla bilgi ve becerinin yanında tabii ki deneyimi gerektirmektedir. Ancak on yıllık bir süre genç kuşağın bu işte değerlendirilmesi açısından bir engel teşkil edebilir. Bu süre daha makul hale getirilebilir.

Halk denetçisi olarak atanacak kişide aranan nitelikler halk denetçisine ne derece önem verildiğinin bir göstergesidir.

Denetim görevi belediyeleri kapsadığı halde, Tasarıda, denetçinin seçiminde belediyelere bir hak tanınmaması, sadece il genel meclisi tarafından seçilmesi de eleştirilmektedir. Ayrıca seçilme sürelerinin il genel meclisi ile aynı dönemlere denk düşmesi (5 yıl), her il genel meclisinin kendi halk denetçisini oluşturması gibi bir geleneğe yol açabilecek niteliktedir (www.liberal-dt.org.tr, 2004).

Halk denetçisinin ne derece tarafsız ve bağımsız olacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Halk denetçisini seçmeye yetkili kılınmış il genel meclisi üyeleri herhangi bir siyasi partiyle ilişkisi olan ve siyasi davranabilecek kişilerdir. Tarafsız ve bağımsız olması gereken halk denetçisinin yürütmenin etkisi altına girmesi bu özelliklerinin zedelenmesine yol açacaktır. Bu durum halk denetçiliği kurumunun halk kesimleri arasında tarafsız kalacağı konusunda kuşku uyandırmaktadır. (www.liberal-dt.org.tr, 2004). Yine bu konuyla dolaylı olarak ilgili olan, halk denetçisinin seçildikten sonra varsa siyasi partisiyle ilişkisi kesilmiş sayılır, ifadesi Başbakanlıkça kamuoyuna duyurulan metinde yer almazken, 5227 sayılı Kanun'daki düzenlemede yer almıştır (Başbakanlık, 2003: 45).

Tasarıda halk denetçisinin görev süresi belirtilmiş; ancak tekrar seçilip seçilmeyeceğine dair bir bilgiye yer verilmemiştir. Halk denetçisine yeniden seçilme hakkı tanınması gerektiği ileri sürülebilir. Çünkü, görevini tam yapan, adil davranan, yakınmalara makul çözümler üretebilen, başarılı bir halk denetçisinin tekrar seçilebilmesi kuruma duyulan güveni artıracaktır.

Tasarının 42. maddesinin 4. fıkrasında halk denetçisinin, görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlaması öngörülmüştür. Başbakanlıkça kamuoyuna duyurulan metinde ise, Mahalli İdareler Halk Denetçisinin asliye hukuk mahkemesinde yemin edeceği ve yemin için yapılan başvurunun, mahkemece acele işlerden sayılacağı belirtilmiştir (Başbakanlık, 2003: 46). Denetçinin seçimini il genel meclisi yapacağından, yeminini de onun önünde yaparak görevine başlaması daha uygun bir çözüm olarak görülmektedir.

42. maddenin 5. fıkrasında halk denetçisinin görevine il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile son verilebileceği belirtilmiştir. Göreve son verme koşulları ise; denetçinin görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya sonradan kaybetmesidir.

5227 sayılı Kanunun 42. maddesinin 6. fıkrasında halk denetçisinin; görevinin devamı süresince herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluşta ücretli bir işte çalışamayacağı, kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisinin, bu sürede kurumundan aylıksız izinli sayılacağı, izinli oldukları sürece de memuriyetleri ile ilgili özlük haklarının ve sosyal güvenlik haklarının devam ettirileceği, bu sürelerin terfi ve emekliliklerinde hesaba katılacağı, terfilerinin başkaca bir işleme gerek kalamadan süresinde yapılacağı belirtilmiştir. Başbakanlığın sunduğu metinde ise, denetçinin “aylıksız izinli sayılacağı” ifadesindeki ‘aylıksız’ kelimesi yoktur, ayrıca “izinli oldukları sürece memuriyetleri

ile ilgili özlük haklarının devam ettirileceği, bu sürelerin terfi ve emekliliklerinde hesaba katılacağı, terfilerinin başka bir işleme gerek kalmadan süresinde yapılacağı” ifadesine de Başbakanlığın TBMM’ne gönderdiği tasarıda yer verilmemiştir (Başbakanlık, 2003: 47). 5227 sayılı Kanun’un, Başbakanlıkça sunulan tasarıya göre, daha ayrıntılı bir düzenleme olduğu, ayrıntılara daha çok yer verdiği görülmektedir. 5227 sayılı Kanunun 42. maddesinin 7. fıkrasında da denetçinin bürosu ve iş yükü ile orantılı sayıda personelinin il özel idaresi tarafından sağlanacağı ve halk denetçisine devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verileceği belirtilmiş, ayrıca denetçinin, gördüğü hizmet nedeniyle talep sahiplerinden hiçbir şekilde ücret veya başka karşılık alamayacağı ifadesi yer almıştır.

Halk denetçisi, 42. maddenin 1. fıkrasında belirtilen yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin kurum dışı gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırk beş gün içinde kararını vermeli ve kararını ilgili yönetime ve talep sahibine bildirmelidir. Eğer yönetim halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Raporları Bilgi Edinme Kanunu’nun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna açıktır. İlgili kurum ve kuruluşların, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermeleri şartı getirilmiştir.

Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmayacaktır ve denetçi inceleme sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel yönetimi bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilecektir.

Halk denetçisinin teknik hususlarda bir inceleme yapması gerektiğinde her türlü uzmandan yararlanabilmesi, bunun bedelinin de il özel yönetimi tarafından karşılanması, suiistimale uğrayabilir bir hükümdür.

Halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tamamlanma tarihinden itibaren altı ayı geçmeyecektir. Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur; ama denetçinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır. Denetçiye başvuru yönetsel yargıya müracaat hakkının ön şartı değildir.

Halk denetçisine müracaat yargıya başvuru süresini durdurmaktadır. Böylece, vatandaşların daha sonra yargıya müracaatı engellenmemiş olmaktadır. Denetçinin hedefi yerel yönetim birimleri ile vatandaşlar arasındaki sorunları yargı sürecine girmeden hakemlik yoluyla çözümlenektir (Özden, 2004: 569). Öncelikle yargının yükü hafifleyecektir. Yargıdan önce bir hakem olarak halk denetçisine başvurulması yargı önüne gelen dosya sayısında ciddi bir azalmaya sebep olacaktır. Dava sayısında azalma olduğunda ise davaların sonuçlandırma süreleri kısılacak, vatandaşların mahkemelere ve adalete olan güvenleri artacaktır. Fakat, halk denetçisinin anlaşmazlıkları çözecek olması ve vatandaşların müracaatının yargıya başvuru süresini durdurmaması, hemen bütün mağdurların yönetsel yargı öncesinde halk denetçisine başvurma yolunu denemesine yol açacaktır ki bu durum iş yükünün artması nedeniyle, hizmet kalitesinin düşmesine neden olacaktır.

42. maddenin 12. fıkrasında dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamayacağı da belirtilmiştir.

Son olarak maddede halk denetçisinin, her yıl ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunacağı ifadesine yer verilmiştir.

Denetçinin raporlarının kamuoyuna açık olması yönetimde saydamlığın artırılmasına yardımcı olacak gibi gözükmetedir ayrıca her yıl Ocak ayında bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel

meclisinin bilgisine sunması, denetçiyi yönetim üzerinde daha fazla etki bırakacak gibi göstermektedir.

Halk denetçisi bir denetim organı olmaktan çok, bireylerin hak ve özgürlüklerinin hukuka ve hakkaniyete uygun biçimde korunmasını amaçlayan bir denetim yoludur. Yani halk denetçisi diğer denetim mekanizmalarının bir alternatifi değil, onların eksikliklerini gideren ve boşluklarını dolduran bir denetim yöntemidir.

Türkiye’de kurulması hedeflenen Mahalli İdareler Halk Denetçiliği kurumu vatandaşların doğrudan, masrafsız ve kolay biçimde kamu kuruluşları ile ilgili sorun ve yakınmalarını iletmelerini sağlayacak ve vatandaşların yönetime katılımlarını artıracaktır. Bunun yanında yerel yönetimler ve çalışanları hakkını çekinmeden savunan ve almaya gayret eden insanlar karşısında daha ilkeli davranacak, vatandaşlarla olan ilişkilerinde vatandaşların mağdur edilmemesi için gereken özeni göstereceklerdir (Özden, 2004: 569-570).

Yönetsel yargılama düzenine sahip ülkelerde yurttaşla yönetim arasındaki uyuşmazlıkların çözümünün zaman aldığı, masraflı olduğu, yerindelik denetiminin yapılmadığı ve katı kurallar etrafında karar verildiği için kimi durumlarda hakkaniyete uygun olmayan durumların söz konusu olabileceği ve bu olumsuzlukların giderilmesinde halk denetçisinin katkı sağlayacağı görülmektedir. Diğer taraftan yönetsel yargı sisteminin kurucusu olan Fransa’da Arabulucu kurumuna yönelik eleştiriler Türkiye açısından da bir risk göstergesi olarak değerlendirilebilir (Zengin, 2003: 52).

Türkiye’de vatandaş-yönetim arasında formaliteler, katı kurallar etkili olmaktadır. Vatandaşın devlete ulaşması zor; ulaştığında ise sorunlarını aktarabileceği kanallar sınırlı ve etkisizdir. Devlet vatandaşa, vatandaş da devlete uzaklaşmıştır. Dolayısıyla halk denetçiliği kurumu vatandaşın yönetime sorunlarını daha kolay aktarabileceği, formalitelerin az olduğu, daha ilgili, daha etkin sonuçların alındığı, yol gösteren, güven veren, uzaklaşmanın yaşanmadığı bir kurum olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de diğer denetim mekanizmalarının, sorunlara yeterli düzeyde yanıt veremediği, etkinliğinin sınırlı kaldığı ve vatandaşların gözünde güvenini yitirmekte olduğu gözlenmektedir. Halk denetçiliğinin kamu yönetimine, insan hak ve özgürlüklerine, yargının işleyişine birçok katkısı bulunacaktır, yönetim ve vatandaş arasında iletişimi sağlayacaktır. Ancak bu olumlu nitelikler kurumdan başarılı sonuçlar alınacağının garantisini vermemektedir. İlk kez uygulanacağı ve her ülkenin kendi koşullarına göre farklı sonuçların ortaya çıkabileceği riski de göz önüne alındığında başarılı olacağı konusunda kaygılar da ortaya çıkmaktadır.

Tasarının getirdiği olumlu yeniliklerden bir tanesi yerel yönetimler için oluşturulan Mahalli İdareler Halk Denetçiliği kurumudur. Fakat dikkat edilmesi gereken nokta, bu kurumun sırf diğer ülkelerde oluşturulduğu için, Türkiye’de de oluşturulması fikrinden uzak durmamız gerektiğidir. Bu yaklaşım kestirmeci, kolaya kaçan ve sorgulamadan yoksun bir yaklaşımdır.

Birçok reform gibi KYTK’nun da hedeflerine erişip erişmeyeceği, sonucun ne olacağı bu kanunlar uygulanmaya başladıktan sonra belli olacaktır. Uygulamanın başarısını, toplumun çeşitli kesimlerinin en önemlisi de halkın reformun getirdiği değişikliklere göstereceği olumlu ya da olumsuz tepkiler belirleyecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

SONUÇ

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de, değişim ve yenileşme hareketleri kamu yönetimini etkilemiş, daha etkili, verimli ve ussal hizmet sunumu gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Kamu hizmetlerinin kapsamı genişlemeye başlamıştır. Bu genişleme nedeniyle ortaya çıkan gereksinimler ve sorunlar için yeni düzenlemelere gidilmeye başlanmıştır. Kamu hizmetlerinin gereksinimlere koşut olarak sürekli değişiyor olması, yönetimin de bu değişime uyum sağlamasını gerektirmiştir.

Devlet yaşanan değişimlerle büyümüş, genişlemiş kendini değiştirme girişimlerinde bulunmuştur. Ancak bu durum devletin bütün kamu hizmetlerine yetişmesi, kendinden beklenenleri etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilmesi anlamına gelmemektedir.

Yaşanan gelişmelerin önemli etkileri olmuştur. Sosyal hukuk devleti anlayışı çerçevesinde, kişilere tanınan temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, insan haklarına saygı gösterilmesi, vatandaşın katılımına imkan tanınması gibi gelişmeler ortaya çıkmıştır. Devletin bu gereksinimleri ve beklentileri yeterince karşılayamaması ile yönetimde yeniden yapılanmayla ilgili tartışmalar ön plana çıkmaya başlamıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi kendini göstermeye başlamıştır. Bu konuda çalışmalar yapılmış, girişimlerde bulunulmuş ama istenilen başarı elde edilememiştir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın önemli alanlarından birisinin denetim olduğu görülmektedir. Denetim, yönetimin önemli işlevlerindendir. Günümüzde yaşanan değişim ve yenileşme hareketleri denetimi de çok fazla etkilemiş ve klasik denetim anlayışından modern denetim anlayışına doğru geçişi zorunlu kılmıştır. Mevcut denetim mekanizmaları biçimsel, masraflı, mevzuata bağlı,

değişime kapalı niteliktedir. Günümüzde bunlar gereksinimleri karşılayamamakta ve kimi zaman tıkanmaktadır. Öne çıkan denetim anlayışı; daha az biçimsel, daha çok esnek ve vatandaşın katılımına açık, ulaşılması daha kolay bir denetimdir.

Türkiye’de çok çeşitli yakınma yolları ve yetkilileri bulunmasına karşın, bu yolların kullanımının veya bu yetkililere başvurmanın kendine özgü zorlukları bulunmaktadır. Yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kimi vatandaşlar bilgisizliklerinden, kimileri de korkularından bu yollara başvuramamaktadırlar. Bu tür yollar ancak bilgili ve varlıklı kesimler tarafından kullanılabilir. Türkiye’nin sorunu denetim kurumlarının yetersizliği, yönetimin yeterince denetlenememesi değildir. Hatta denetim kurumlarının ve yapılan denetimlerin fazlalığından söz edilebilir. Buna rağmen mevcut denetim mekanizmalarının etkisiz kalmasının temel nedeni denetim disiplinin oluşturulamaması, siyasal ve yönetsel kadroların denetim sonuçlarına karşı duyarsız kalmaları ve kendilerini bunlara bağlı görmemeleridir.

Yönetsel yargı sisteminin varlığına rağmen vatandaşla yönetim arasında yönetimin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan sorunların çözümünde güçlükler yaşanmakta, kimi zaman sorunlara hiç çözüm yolu bulunmamaktadır. Yönetimin eylem ve işlemlerinden yakınmaların her geçen gün artması ve sorunların çözümü için denetimin yeterli olmaması, zaman alıcı olması, zarar gören vatandaşın zararının tazmininde ise aradan geçen zamanla birlikte sağlanan adaletin insanları tatmin edici olmaması ve sonuç olarak yönetimin eylem ve işlemlerine duyulan güvenin zedelenmesi halk denetçiliği kurumunun bir çözüm yolu olarak belirginleşmesine yol açmıştır.

Halk denetçiliği yönetimin derinliğine daha kolay girebilen, daha hızlı, daha ucuz, daha etkili çözümler üretebilen, halka daha yakın, daha az biçimci, kamuoyunu daha etkili kullanabilen bir kurumdur. Kuruma duyulan ilgi her geçen gün artmaktadır. İsveç’te ortaya çıkıp İskandinav ülkeleri başta olmak üzere çeşitli etkileşimler sonucu geniş bir coğrafyaya yayılan kuruma duyulan gereksinim, kurumun önemini ve gerekliliğini gözler önüne sermektedir. Fransa’nın da bu

kurumu yönetim yapısına dahil etmesi, yönetsel yargı sistemine sahip olan ülkelerin bu kuruma daha çok dikkat göstermelerine neden olmuştur. Halk denetçiliği kurumu, uygulandığı ülkelerde mevcut denetim mekanizmalarının yanına eklenmiştir. Diğer denetim mekanizmalarının bir alternatifi değildir.

Yönetim ile vatandaş arasındaki sorunların çözümünde işlev üstlenmiş geleneksel kurumlar yetersiz kaldığında bir çözüm yolu olarak halk denetçisi hem denetim kurumlarının hem yargının yükünü hafifletmekte, vatandaşın hoşnut olacağı, yönetimin de olumsuz olarak etkilenmeyeceği çözüm önerileri getirmektedir.

Kurumun oluşturulmasında temel amaç kamu hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde sürdürülmesini sağlamak, halkın yönetimden duyduğu memnuniyeti artırmak, yönetimde halkın katılımını artırıcı yönde rol oynamak ve yönetimin hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırmaktadır. Halk denetçiliği, yönetim ile vatandaş arasında iletişimi sağlayan bir kurumdur ve uygulandığı ülkelerde istenilen başarıya ulaşmıştır.

Halk denetçiliğinin uygulandığı ülkelerde statü, isim, görev ve yetki alanı, seçim yöntemi açısından farklılıklar gösterse de, her ülkede kurumun niteliksel açıdan değişmeyen özelliklerinin olduğu bir gerçektir. Bu özelliklerden en önemlisi bağımsızlığıdır. Başta kendisini seçen birim olmak üzere kamu yönetiminin tümü karşısında bağımsız bir statüyle varlığını sürdürür. Parlamento tarafından atanmakta ve yasa ile kurulmaktadır. Yönetimin eylem ve işlemleri sonucunda zarar gören vatandaşların başvuruları üzerine ya da kendiliğinden harekete geçmektedir. Görev alanına giren konular genelde hak ve özgürlüklerin korunması, vatandaşın kötü yönetime karşı korunması ve vatandaş-yönetim ilişkilerinde hakkaniyetin sağlanması olarak belirlenmiştir. Görev ve yetki alanı ülkeden ülkeye değişse de genel anlamda tüm kamu yönetiminin halk denetçisinin denetim alanına girdiği söylenebilir. Yönetimi bağlayıcı nitelikte kararlar alamamakta bu bakımdan yargı organlarının yaptığı denetimden ayrılmaktadır.

Türkiye’de de bu kurumun uzun zamandır dikkatleri çektiği görülmektedir. Özellikle son yirmi yıldır halk denetçiliği arayışlarına girilmiştir. Hatta kurumun Türkiye’de uygulanması için belli başlı çalışmalar, incelemeler de yapılmıştır. Fakat bu çalışmalar kurumun uygulamaya geçirilmesi için yeterli olmamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında denetime çok önem verilmekte ve denetim sürecine daha çok doğrudan halkın katılımına yönelik mekanizmalar getirilmektedir. Bu gelişimi izleyen Türkiye’de, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde KYTK’da halk denetçisine yer verilerek, Türk kamu yönetimi sistemine girmesi öngörülmüştür. KYTK’nın 42. maddesinde halk denetçisine ait düzenlemeler yer almaktadır. Bu maddede halk denetçisinin görev alanı yerel yönetimler olarak belirlenmiştir.

Yerel yönetimler için ayrı bir halk denetçisinin gerekli olup olmadığı halk denetçiliği kurumunun uygulandığı tüm ülkelerde tartışılmıştır. Bazı ülkelerde yerel yönetimler halk denetçisinin yetki alanı dışında tutulmuş yerel yönetimler için ayrı bir halk denetçisi yapılanmasına gidilmiş, bazılarında ise merkezi ve yerel tüm kamu yönetimi için bir halk denetçisi oluşturulması yolu seçilmiştir. Yerel sorunlarla uğraşan, vatandaşların yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan sorunlarıyla ilgilenen yerel halk denetçisi, ulusal halk denetçisinin yerel yönetimlerde bir yansıması gibidir.

Türkiye’de halk denetçisinin oluşturulması ile ilgili bugüne kadar yapılan çalışmalarda denetçi hep ulusal halk denetçisi olarak düşünülmüş, tasarlarda öyle yer verilmiş, KYTK’da ise yerel yönetimler için öngörülmüş, “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olarak düzenlenmiştir.

KYTK merkezi yönetim yerel yönetim arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bunun için getirdiği yenilikler, yaptığı düzenlemeler kamuoyunun gündemini meşgul etmektedir. Tasarı incelendiğinde yerel yönetimlerin mevcut durumla kıyaslandığında görev, yetki ve sorumluluklarının artırılmış olduğunu görülmektedir. Yerel yönetim odaklı bir

yapılanmaya gidilmektedir. Halk denetçisinin de yerel yönetimlerde görev yapacak şekilde oluşturulmasının, KYTK'nın temel felsefesinin bir sonucu olarak görmek gerekir. Bunun yanında Türkiye'de ilk kez uygulanacak olan halk denetçisinin merkezde değil de yerel yönetimlerde uygulanması daha doğru olarak görülmektedir. Doğacak sonuçların değerlendirilmesi açısından yerelde uygulanması merkezde uygulanmasına göre daha avantajlıdır ve yerele müdahale şansı daha fazladır.

Türkiye'de kamu yönetimine yabancı bir kurum olduğundan ve kurum hakkında yeterli bilgiye sahip olunmadığından, "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" üzerine çok konuşulup, tartışılmaktadır. Bu kuruma doğrudan olumsuz, eleştirel bakanlar vardır. Bunun yanında bu uygulamadan çok şey bekleyenler de vardır. Yanlış beklentiler içerisine girilmemesi için vatandaşlar ve yerel yönetimler bu kurumla ilgili bilgilendirilmelidir.

Kurumun başarısı kurumun oluşum biçimi ile yakından ilgilidir. Eğer sağlıklı bir şekilde oluşturulamaz ve uygulanamazsa kurumun başarılı olması, kendisinden bekleneni verebilmesi oldukça zordur.

Kurum oluşturulurken Türkiye'nin coğrafi, yönetsel, siyasi, kültürel yapısı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu özellikler dikkate alınarak oluşturulan halk denetçiliği kurumu, diğer denetim türlerinin bir alternatifi olarak görülmemelidir. Diğer denetim yolları ile eşgüdümlü bir şekilde çalışarak, yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunların çözümünde olumlu sonuçlar alınabilir. Doğal olarak tüm sorunların bu kurum tarafından çözümlenmesinin beklenmesi de yanlış bir tutum olur.

ÖNERİLER

Araştırmanın sonucunda Mahalli İdareler Halk Denetçisi'nden beklenen sonucun alınması, etkin ve verimli çalışmasının sağlanabilmesi için bazı öneriler geliştirilmiştir:

Halk denetçiliği kurumu anayasal ve yasal bir kurum olarak düzenlenmelidir. Kurumun netlik kazanması için anayasal ve yasal düzenleme ayrıntılı olarak hazırlanmalıdır. Anayasal bir kurum olması ilerde doğabilecek sakıncaları ve eleştirileri de ortadan kaldıracaktır. Düzenlemelerde olası değişikliklerin ve yeniliklerin önü açık bırakılmalıdır.

Halk denetçisinin bağımsızlığı yasal metinlerde açıkça belirtilmelidir. Halk denetçiliği kurumunun en önemli özelliklerinden birisi olan bağımsızlık niteliğinin zedelenmemesine dikkat edilmelidir. Bağımsızlığına zarar verecek uygulamalardan kaçınılmalıdır. Kurumun toplumdaki saygınlığının ve güvenilirliğinin sürekliliği açısından bu çok önemlidir.

Halk denetçiliği kurumunun görev, yetki ve sorumluluk alanı ve yetki sınırlarının ne olduğu da ayrıntılı olarak belirlenmelidir. Türkiye'deki diğer denetim mekanizmalarıyla görev alanı çatışması yaşanmaması açısından, görev alanının açık biçimde belirlenmesi gerekmektedir. Kamuoyu ve vatandaşlar kurumun görev, yetki ve sorumlulukları ve bunların sınırları konusunda ne derece bilgilendirilirse, halk denetçiliği kurumundan beklenenler de o derece gerçekçi olur. Kurum uygulamaya geçmeden önce her kesimin bilgilendirilmesi, uygulamaya geçildiğinde de kurumla ilgili her şeyin bilinmesi, kurumun etkinliğinin artmasına ve zaman kaybının yaşanmamasına neden olacaktır.

Halk denetçisinin yetki, görev ve sorumlulukları belirlenirken diğer denetim mekanizmalarının artıları eksileri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu konuya dikkat edilmezse bu kurumun da diğerlerinden pek bir farkı kalmayacaktır.

Halk denetçisine görev süresinin bitiminden sonra tekrar seçilme hakkı tanınması gerekmektedir.

eve kamuoyunun bilgisine sunulup, farklı çevrelerce tartışılıp, kamuoyunun desteğini almalıdır. Kamuoyunun desteğinden yoksun olarak oluşturulan kurum beklenen başarıyı gösteremeyecektir.

Kamu personelinin halk denetçiliği kurumunu doğru biçimde kavrayabilmesi için hizmet içi eğitim faaliyetlerine başlanılmalıdır.

Yerel yönetimlerde oluşturulan halk denetçisinin uygulamaları dikkatlice incelenmelidir. Yapılan gözlemler ilerde oluşturulması düşünülen merkezi düzeyde halk denetçisi düzenlemelerine örnek teşkil edecektir. Halk denetçisine başvuru masrafsız, kolay ve doğrudan olmalı, karmaşık yöntemlerden kaçınılmalıdır.

İl genel meclisiyle halk denetçisinin seçilme süreleri aynı olmamalıdır. Bu durumun sağlanması çıkabilecek sakıncaları ve yapılacak eleştirileri ortadan kaldıracaktır.

Halk denetçisi seçilebilmek için istenen şartlar çok dikkatli hazırlanmalıdır. Bu, kurumun başarısının olmazsa olmazlarından. Kurumu temsil edecek kişinin, eğitimi, mesleki kariyeri ve kişilik özellikleri üzerinde hassasiyetle durulmalıdır.

Halk denetçisinin yapacağı araştırmalar sonucunda vardığı kararlar ilgili kurumlar tarafından ciddiyle ele alınabilmelidir.

Halk denetçisi kendisine iletilen bir yakınma konusunda kararını oluşturmada önce gereksinim duyduğu her türlü bilgi ve belgeye kolaylıkla ulaşabilmeli, gereksinim gördüğü herkesin bilgisine başvurabilmelidir .

Her il için bir halk denetçisi seçilmesi, Türkiye'deki iller arasındaki nüfus oranları düşünüldüğünde yanlış bir uygulama olacaktır. Nüfusu fazla olan bir ille, az olan bir ilde halk denetçisinin imkanlarını aynı orantıda kullanamayacağı ortadadır. Bu yüzden halk denetçisi sayısını belirlemede nüfus açısından alt ve üst limit konulmalı, buna göre denetçi sayısı belirlenmelidir.

Halk denetçisi vatandaşlarla, medyayla, diğer denetim mekanizmalarıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla sıkı ilişkiler içerisinde olmalıdır. İzlediği bu yol ile

yönetimi bağlayıcı kararlar almasa bile, arkasındaki kamuoyu desteği önerilerinin yönetim nezdinde değer bulmasına yol açacaktır. Vatandaşlarla yakın ilişkiler içerisinde olan halk denetçisi, bir anlamda diğer denetim mekanizmalarının yapamadığını yapacak, vatandaşlarla – yönetim arasındaki yabancılaşmayı da azaltacaktır.

Halk denetçiliği kurumunun yasal çerçevesi, Türkiye’nin siyasal, hukuksal, toplumsal, kültürel ve yönetsel koşulları ve gereksinimler göz önüne alınarak oluşturulmalıdır. Kurumun altyapısı, sadece kağıt üzerinde kalmayıp, uygulamaya geçirilebilecek şekilde, kısacası gerçekçi bir biçimde düzenlenmelidir. Ayrıca dikkat edilmesi gereken bir başka nokta da, bu oluşturulan yapının uygulamaya geçiş sürecinde doğabilecek sorunlar önceden belirlenmeli, gereken önlemler alınmalı ve bu koşullar sağlandıktan sonra başarı beklenmelidir.

Halk denetçiliği ile ilgili oluşturulan yasal çerç

Halk denetçisi asla bir siyasi partiye, hükümete, toplumun herhangi bir kesimine mal edilmemelidir. Politik olarak tarafsız kalabilmelidir. Siyasi partilerle olan ilişkileri en aza indirilmelidir. Kurum halka mal edilmelidir, çünkü halka yakın olduğu ölçüde başarılı ve işlevsel olabilecek bir kurumdur.

Halk denetçiliğine getirilecek kişi, yapacağı işlerin yoğunluğu, çeşitliliği ve içeriği açısından kendisinden beklenenleri yapabilmesi için bu işin eğitimini alması gerekmektedir. Her şeyden önce hukuka son derece hakim olmalıdır. Eğitimi konusunda bazı ölçütler getirilmelidir, her fakülte mezunu bu işi yapabilir gibi bir yaklaşım, bu kurumun önemsenmediğini gösterir.

Bu tür kurumların gücünü saygınlığından aldığı doğrudur; fakat Tasarıdaki gibi “toplumda saygınlığı bulunan kişi” ibaresi kaldırılmalıdır. Çünkü saygınlık öznedir. Bu tarz ifadeler kullanmaktan kaçınılmalıdır, suiistimal edilebilir. Bu ifadenin yerine daha objektif, saygınlıktan ne beklendiğini açıkça belirtecek kelimeler kullanılmalıdır.

KAYNAKÇA

Akbaboğlu, Fadime (2002); **Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sorunları ve Ombudsman Kurumu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE.

Akdoğan, A. Argun (2004); “**Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu**”, Amme İdaresi, cilt:37, sayı:4, ss. 11-30.

Akıllıoğlu, Tekin (1981); “**Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetmel Hukukumuz**”, Amme İdaresi, cilt:14, sayı:3, ss. 1-15.

Akıncı, Müslüm (1999); **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul.

Akşener, H. Sırrı ve Ramazan Çakmakçı (2004); **Açıklamalı, Gerekçeli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Legal Yayıncılık, İstanbul.

Aktan, Tahir (1976); “**Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi**”, Amme İdaresi, cilt:9, sayı:3, ss. 3-24.

Akyıldız, Necat (1993); “**III. Cumhuriyet Rejimi** (Cumhurbaşkanı’nın Anayasal Konumu Açısından)”, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

----- (2004); “**1982 Anayasası’nın İnsan Hakları Rejimi ve ‘Bilgi Edinme Hakkı’**”, Kazancı, sayı:3, ss. 38-48.

Al, Hamza (2004); “**Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**”, Amme İdaresi, cilt:37, sayı:4, 1-10.

Altuğ, Yılmaz (2002); **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Amcaoğlu, Hüseyin (2001); **“Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (KKTC Örneği)”**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Arslan, Süleyman (1986); **“İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”**, Amme İdaresi, cilt:19, sayı:1, ss. 157-171.

Ataman, Taykan (1997); **“Ombudsman ve Temiz Toplum”**, Yeni Türkiye, cilt:2, sayı:14, ss. 779-789.

Atay, Cevdet (1999); **Devlet Yönetimi ve Denetim**, Alfa Yayınları, İstanbul.

Avşar, B.Zakir (1999); **Ombudsman (Kamu Hakemi)**, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara.

Balta, T. Bekir (1970); **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE, Ankara.

Başbakanlık (2000); **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı**, Başbakanlık Yayınları, Ankara.

----- (2005); **İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı**, Başbakanlık Yayınları, Ankara.

Baylan, Ömer (1978); **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Bilgin, K. Ufuk (2004); **“Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında Yerel Yönetimler Güçleniyor mu, Üstleniyor mu?”**, Görüş: 58, ss. 12-22.

Cem, Cemil (1976); **“Türk Kamu Yönetimi Üzerine Araştırmalar”**, Amme İdaresi, cilt:9, sayı:3, ss. 66-76.

Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun (2004); **“İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”**, **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 67-76.

Council of Europe (1999), **“The Role of Local and Regional Mediators/Ombudsmen In Defending Citizens’ Rights”**, Resolution 80, Strazbourg, ss.1-4.

Cumhuriyet Gazetesi, 07.10.2003.

Çağdaş, Tamer (2000); **Yerel Yönetimler Reformu**, Kuşat Ofset, İstanbul.

Dere, Abdulkadir (1997); **“Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetim ve Sayıştay Denetimi”**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Devlet Planlama Teşkilatı (1979); **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983)**, DPT Yayınları, Ankara.

----- (1996); **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**, DPT Yayınları, Ankara.

----- (2000); **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 - 2005)**, DPT Yayınları, Ankara.

Eken, Musa (2004); “**Yerel Yönetimlerde Açıklık**”, **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 571-580.

Erençin, Arif (2002); “**Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları**”, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:11, sayı:4, ss. 25-40.

----- (2004); “**Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu**” Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 57-65.

Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu (1992); **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara.

Erhürman, Tufan (1992); “**Ombudsman**”, Amme İdaresi, cilt:31, sayı:3, ss. 87-102.

Eroğlu, H. Tuğba (2004); “**Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği (Ombudsmanlık)**”, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 553-562.

Eryılmaz, Bilal (2002); **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal ve M . Lütfi Şen (1994); “**2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler Sorunlar – Çözümler**”, MÜSİAD Araştırma Raporları-5, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

Fırat, Serap (1997); “**AB Sürecinde Türkiye’deki Metropolitan Alan Yerel Yönetimlerinin Değerlendirilmesi**”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Siyasal Bilgiler Enstitüsü.

Gammeltoft Hans – Hansen (1996); **“Ombudsman Kavramı”**, Amme İdaresi, cilt:29, sayı: 3, ss. 195-202.

Geray, Cevat (1993); **“Kaya Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:2, sayı:1, ss. 9-17.

Göymen, Korel (2004); **“Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”**, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 31-37.

Gözübüyük, Şeref (1999a); **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara.

----- (1999b); **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara.

----- (2003); **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitapevi, Ankara.

Gül, Hüseyin ve Mehmet Aktel (2004); **“Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”**, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 83-90.

Güler, B. Ayman (2001), **“Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:10, sayı:3, ss. 7-12.

----- (2003); **“İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”**, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara.

----- (2004); **“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”**, Hukuk ve Adalet – Eleştiriler Hukuk, cilt:1, sayı:2, ss. 1-31.

----- (2004); “**Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi**”,
Görüş: 58, ss. 24-30.

Günday, Metin (2002); **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara.

İçişleri Bakanlığı (1998); **Cumhuriyetin 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, İçişleri
Bakanlığı Yayını, Ankara.

“İçişleri Bakanlığı Kanun Tasarısı” (1996); **Yerel Yönetim ve Denetim**, cilt:1,
sayı:4, ss. 44-55.

İçişleri Bakanlığı (1997); **Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**, İçişleri
Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (1992);
TODAİE, Ankara.

Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı (2004); **Kamu Yönetimi Temel Kanunu
Tasarısının Ulusal ve Uluslar arası Boyutları**, İnönü Üniversitesi, Malatya.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Ulusal Birlik Sempozyumu (2004);
İstanbul Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını Yayın No:1,
İstanbul.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına İlişkin Kamu-Sen Raporu (II) (2004);
Kamu Yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tavsiyesi mi?, Kamu-Sen,
Ankara.

Kapani, Münici (1998); **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara.

Karahanoğulları, Onur (2003); **“Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar”**, A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı 59, ss. 47-69.

Karataş, Kurtuluş (2001); **“Kamu Yönetiminde Hukuka Uygunluk Denetimi ve Ombudsman Kurumu”**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE.

Karatepe, Şükrü (1998); **İdare Hukuku**, Anadolu Matbaacılık, İzmir

Kazancı, Metin (1982); **“1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar”**, içinde Türkcan, Ergun (der.), Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Türkiye İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi-2, Ankara, ss.237-267.

Kazıcı, Ziya (1996); **“Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi”**, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, cilt:1, ss. 299-305.

Keleş, Ruşen (1998); **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Kültür Yayınları, İstanbul.

Kepekçi, Celal (1996); **Bağımsız Denetim**, Lazer Ofset, Ankara.

Keser, Hasan (2004); **“Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”**, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 117-125.

Kılıç, Ümmügülsüm (2002); **“Ombudsman: Kamu Denetçisi”**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Landgrodt, Georges (1972); **“İngiliz Yönetimine Ombudsmanın (Kamu Gözeticisinin) Katkısı ve Gerçek”**, (özet: Visalettin Pekiner) Amme İdaresi, cilt:5, sayı:3, ss. 119-126.

Memiş, Halil (1996); **“Belediyelerde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri”**, Yerel Yönetim ve Denetim, cilt:1, sayı:7, ss. 25-35.

Nadaroğlu, Halil (2001); **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul.

Onar, S. Sami (1966); **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, cilt:1, İstanbul.

Ortaylı, İlber (1976); **“Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine”**, Amme İdaresi, cilt:9, sayı:1, ss. 95-107.

Oytan, Muammer (1977); **Ombudsmanın Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara.

Önen, Mustafa (2004); **“Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasında Denetim Çıkmazı”**, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 581-590.

Özbağ, Zıkrullah (1997); **“Yönetimin Denetimi ve Ombudsman”**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özbudun, Ergun (1989); **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.

Özden, Kemal (2004); **“Yerel Yönetimler Ombudsmanı”** Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 561-570.

Özden Kemal ve Ertuğrul Gündoğan (2000); **“Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”**, Türkiye Günlüğü, sayı: 62, ss. 48-54.

Özer, M. Akif (1976); **“Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”**, Türk İdare, sayı:444, ss. 156-175.

Payaslıoğlu, Arif (1966); **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, TODAİE – DPT, Ankara.

Pickl, Victor J. (1986); **“Ombudsman ve Yönetimde Reform”**, (çev. Turgay Ergun), Amme İdaresi, cilt:19, sayı:4, ss. 37-46.

Polatoğlu, Aykut (2000); **“Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:9, sayı:1, ss. 3-24.

Sabancı, Ömer (2004); **“Kamu Reformunda Dikkate Alınması Gerekenler”**, Görüş: 58, ss. 8-9.

Salur, Şammaz (2004); **“Türkiye’nin Yerel Yönetim Reform İhtiyacı: Kısa Bir Analiz”**, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 101-108.

Sayın, Deniz (1996); **“Yönetmel Vesayet ve Hukuka Uygunluk Denetimi”**, Yerel Yönetim ve Denetim, cilt:1, sayı:1, ss. 15-23.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001); **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.

Sencer, Muzaffer (1984a); **“Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetmel Gelişmeler”**, Amme İdaresi, cilt:17, sayı:3, ss. 46-71.

----- (1984b); **“Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”**, Amme İdaresi, cilt:17, sayı:2, ss. 21-44.

Sezen, Seriya (2001); **“Ombudman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?”**, Amme İdaresi, cilt:34, sayı:4, ss. 71-94.

Şentop, Mustafa (1996); **“Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık”**, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, cilt:1, ss. 281-287.

Temizel, Zekeriya (1997); **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı – Ombudsman**, IULA – EMME Yayınları, İstanbul.

Toprak Karaman, Zerrin (2004); **“Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gerekliliği Üzerine”**, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale, ss. 19-27.

Tortop, Nuri (1974); **“Yönetimin Denetlenmesi ve Denetlenme Biçimleri”**, Amme İdaresi, cilt:7, sayı:1, ss. 27-50.

----- (1998); **“Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”**, Amme İdaresi, cilt:31, sayı:1, ss. 3-10.

Tutum, Cahit (1984); **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara.

Türkiye Barolar Birliği (2004); **“Başbakanlık Genelgesi”**, Bilgi Edinme Hakkı (Panel), Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, Ankara, ss. 217-223.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

TÜSİAD (1997); **Ombudsman (Kamu Hakemi Kurumu İncelemesi)**, TÜSİAD Yayını, İstanbul.

Uler, Yıldırım (1990); **“Ombudsman (Kamu Denetçisi)”**, Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Üçüncü Kitap, Danıştay Yayınları, Ankara.

Uluğ, Feyzi (2004); **“Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”**, Amme İdaresi, cilt:37, sayı:1, ss. 1-28.

Ünüsan, Teoman (1996); **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

Üstünişik, Belma (1992); **Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri**, DPT Yayınları, Ankara.

Yalçındağ, Selçuk (1968); **“Değişen Koşullar ve Mahalli İdarelerimiz”**, Amme İdaresi, cilt:1, sayı:1, ss. 18-31.

Yalnız, A. Yavuz (2004); **İdarenin Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu**, Dönem Projesi, TODAİE Yayını, Ankara.

Yaşamış, F. Demir (2004); *Bilgi Edinme Hakkı (Panel)*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 62, Ankara, ss. 21-76.

Yavuz, Fehmi (1966); **Türk Mahalli İdarelerini Yeniden Düzenleme Üzerine Bir Araştırma**, TODAİE – DPT, Ankara.

Zengin, Ozan (2003); **“Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında Halk Denetçisi”**, A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı 60, ss. 44-54.

Web Kaynakları

“Belediye Kanunu”, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5272.html>, 15.01.2005.

“Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, <http://www.belgenet.com/yasa/k4982.html>, 15.01.2005.

“Cumhurbaşkanı’nın Geri Gönderme Gerekçesinin Işığı Altında Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Son Durumu”,
<http://www.tesev.org.tr/etkinlik/VetorRaporTESEV.doc>, 2004.

<http://aksam.com.tr>, 12.04.2004.

<http://e-ombudsman.org.html>, 15.07.2004.

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/glance/tr/default.htm>, 15.07.2004.

<http://www.genel-is.org.tr/bilgiedinme.htm>, 12.04.2005.

<http://www.lgo.org.uk>, 12.01.2005.

<http://www.radikal.com.tr>, 12.04.2004.

<http://www.sanayi.gov.tr>, 10.07.2005.

http://www.tesev.org.tr/mik_tasarilar.doc, 05.03.2004.

http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetimi_tasarisi.htm, 30.12.2003.

“İl Özel İdaresi Kanunu”, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>, 22.03.2005.

“İl Özel İdaresi Kanunu’nun Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilme Gerekçesi”,
http://www.belgenet.com/2004/k5197_veto.html, 22.03.2005.

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, 12.07.2004.

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Hakkında TESEV Görüşleri”.
http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf, 05.04.2004.

“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, 10.08.2004.

“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Genel Gerekçe”, <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>, 12.04.2004.

“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Yasa Metni”, <http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>, 15.01.2005.

“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilme Gerekçesi”,
http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/5227gerigonderme_gerekcesi.html, 22.08.2004.

“Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, <http://www.liberal.dt.org.tr>, 12.04.2004.