

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ANAYASAL SİSTEMDEKİ YERİ VE ETKİNLİĞİ SORUNU

THE PLACE OF OMBUDSMAN INSTITUTION AT THE CONSTITUTIONAL SYSTEM AND EFFICIENCY PROBLEM

Kadir AKTAŞ*

Özet : İdarenin işleyişinin denetlenmesinde idari, siyasi ve yargısal denetim yollarının eksikliği, İdare ile kişiler arasında tarafsız bir şekilde hareket ederek anlaşmazlıkları çözecek yeni bir denetim yolunu gündeme getirilmiş, bu doğrultuda Anayasal düzenleme ile Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması öngörülmüştür. Kamu Denetçisinin etkinliği her şeyden önce yapılacak yasal düzenlemede çalışma esaslarının iyi belirlenmesiyle ve misyonunun, çalışma kültürünün iyi tasarlanmasıyla olacaktır. Bu çalışmada öncelikle, Kurumun Anayasal sistemdeki yerine ilişkin değerlendirmede bulunulmuş; sonra da yapılmak istenen yasal düzenlemelere ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Kamu Denetçisi, TBMM'yle ilişkisi, Etkinliği.

Abstract : Lack of political and judicial control pathways on auditing the functioning of the administration brought a new audit way on the agenda to resolve disputes between citizens and administration, in this direction with the constitutional arrangements envisaged the establishment of an Ombudsman Institution. The effectiveness of Ombudsman will be connected with Ombudsman law and the mission and work culture of the institution. In this study, first of all the place of Ombudsman Institution at the constitutional system was evaluated and then suggestions were made regarding the legal arrangements.

Keywords : Ombudsman, efficiency, relations to Grant National Assembly of Turkey.

1. Genel Olarak

Hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, güçlü olan kamu otoritesine karşı bireyin korunması adına son dönemlerde reform niteliğinde yasal düzenlemeler yapılmıştır.

* TBMM Yasama Uzmanı

Demokratik, şeffaf ve hesap verebilir yönetimin oluşturulması için çıkarılan Bilgi Edinme Hakkı Kanununu bunlardan biri olarak sayabiliriz. Bu gün söylemek gerekir ki bu hakkın gerekleri başarıyla uygulamaya aktarılmış, bu hak çerçevesinde tabu niteliğinde pek çok gizli konu açıklığa kavuşturulabilir olmuştur. Artık bilgi edinme hakkıyla idare makamları ve görevlileri hesap verme bilinciyle daha sorumlu davranabilmektedirler.

Bilindiği üzere Dilekçe hakkının düzenlendiği Anayasanın 74 üncü¹ maddesinde kişilerin yetkili makamlara ve TBMM'ye talep ve şikâyetlerini iletme hakkı düzenlenmiştir. 12 Eylül 2010 tarihli halkoylamasıyla kabul edilen son anayasa düzenlemesiyle de dilekçe hakkını güvence altına almaya ve güçlü olan kamu otoritesine karşı bireyi korumaya yönelik Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması öngörülmüştür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kurumun görev alanı, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek olarak tarif edilmiştir. Yine, yapılan düzenlemede, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

¹ Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı
MADDE 74- (Değişik: 3/10/2001-4709/26 md.) Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.
(Değişik: 3/10/2001-4709/26 md.) Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.
(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.
(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.
(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.
(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/8 md.) Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Bu Anayasal görev gereğince sunulan Hükümet Tasarısı, Anayasa Komisyonunda görüşülüp kabul edilmesine karşın; seçim nedeniyle tatile giren Genel Kurulun gündeminde bekleyen Tasarının yasama dönemi içerisinde görüşülemeyeceğinden kadük olacağı anlaşılmıştır.² Anayasanın yasama organına verdiği görev çerçevesinde yeni yasama döneminin başında söz konusu tasarının kanunlaşması beklenmektedir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusu, dünyadaki gelişmelere paralel olarak gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, halkın idare ile olan ilişkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıkları hızlı ve etkin bir şekilde çözebilmek amacıyla idareyi yargı dışında denetleyen bir sisteme ihtiyaç duyulmuştur

Yaygın adıyla “ombudsmanlık” kurumu, günümüzde yüzü aşkın devlette vatandaşları özellikle kötü yönetime karşı koruma amacıyla kurulmuş ve halk denetçisi, kamu hakemi, arabulucu, medeni hakların savunucusu, parlamento komiseri gibi adlarla faaliyet göstermektedir.³

Karşılaştırmalı hukuktaki mevcut uygulamalara bakıldığında kamu denetçileri (ombudsmanlar), çoğu zaman Anayasa ile oluşturulan; başında yasama organına karşı sorumlu olan yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu; hükümet birimleri, memurları ve çalışanları hakkındaki şikâyetleri alan, hak ve hürriyetlerin güvencesi olma hedefiyle şikâyet üzerine ya da re’sen harekete geçen ve araştırma yapan; aksaklıkların giderilmesi için izlenmesi gereken yollar hakkında tavsiyelerde bulunan ve rapor hazırlama yetkisine sahip bir kurumdur.

Hak ve özgürlüklerin özellikle idareye karşı korunmasının hedeflenmesi, kötü yönetime karşı kişilerin korunması, yine yerinde olmayan idarenin tasarrufları konusunda da inceleme yapabilmesi, uzlaşmaya davet edebilmesi ve çalışmalarında bağımsızlık, bu kurumun önde gelen özelliği olmuştur.

² Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları, 23. Dönem, 5. Yasama Yılı, Esas Numarası: 1/991 Sıra Sayısı: 609, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>, Erişim Tarihi: 13/4/2011

³ Hüdai Şencan, Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu, TBMM Araştırma Merkezi Yayını, Ocak 2011, 8-40

2. Tarihi süreç

Bir kısım araştırmacılar, kamu denetçiliği kurumunun tarihi kökenini, Halife Hz. Ömer zamanında bütün vatandaşların şikâyetlerini bildirebileceği bir kurum olarak oluşturulan muhtesip kurumuna dayandırmaktadır.⁴

İslam Devletlerinde muhtesipler, özellikle şehirlerde ve pazar yerlerinde gözetmen olarak bulunmakta ve ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözmektedirler. Ayrıca, kadılar da vatandaşların şikâyetlerini dinlemekte ve idare ile aralarındaki iletişimi sağlamaktadırlar.

Çağdaş anlamda uygulamalarına ise İsveç tecrübesinin kaynaklık ettiğini söyleyebiliriz. Rusya'ya yenildiği için Osmanlı topraklarına sığınan İsveç Kralı 12. Charles hakimleri ve Kral adına hareket edenleri denetlemek üzere bir fermanla 1713 yılında bir kişiyi atamıştır. Ciddi araştırmacılar İsveç Kralının Osmanlı Devletinde kamu denetçiliğine benzer olan Kadı-ul Kudat adlı kurumunun varlığından esinlenerek bu uygulamaya gittiğini belirtmektedirler.⁵

2 nci Dünya savaşından sonra özellikle 1970'li yıllarla birlikte bu kurumun dünya ülkelerinde hızla yaygınlaştığını görmekteyiz.

Bu tarihi sürece bakıldığında Anayasayla kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk devlet tecrübesine çokta yabancı olmadığı ortadadır.

3. TBMM Tecrübesi ve Kurumun Hukuk Sistemindeki Yeri

Modern anlamda Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevinin Türk parlamentolarında Meclisi Mebusandan beri bir ölçüde yürütüldüğünü söylemek mümkündür. Anayasal görev gereğince (m.74) Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonları aracılığıyla, TBMM'ye gelen talep ve şikâyetler incelenmekte, bu komisyonların verdikleri tavsiye içerikli kararlarla da idari uygulamalara yön verilmektedir.⁶ Hiç

⁴ Victor J. Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Amme İdaresi Dergisi, Çeviren:Turgay Ergun, C.19, S.4, Aralık 1986, s.39.

⁵ "Origins and Etymology of Ombudsman", http://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman#Origins_and_etymology, (Erişim Tarihi: 10.12.2007)

⁶ Örnek Dilekçe Komisyonu kararı için bkz.; <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>, E.T.14.4.2011

şüphesiz ki Anayasanın 74 üncü maddesinde TBMM' ye verilen görev siyasi denetim işlevinin bir unsurudur.

TBMM'ye bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun işlev alanı, bir yönüyle Anayasanın 74 üncü maddesinin birinci fıkrasında TBMM verilen görev çerçevesinde gerçekleştirilen siyasi denetimin bir yansımasıdır. Nasıl TBMM, kamu kurumlarının hesap ve işlemlerinin denetimini, kendisi adına görev yapan ve görevi sırasında bağımsız hareket eden Sayıştay marifetiyle yerine getiriyorsa; TBMM kişilerden gelecek şikâyetler üzerine idare üzerindeki siyasi denetim yetkisini ve görevini, görevi sırasında bağımsız ve tarafsız hareket etmesi öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla yerine getirecektir. Dolayısıyla TBMM komisyonlarının üzerindeki yükün ihtisaslaşmış bir kurum marifetiyle paylaşılması söz konusudur.

TBMM'nin siyasi denetiminin gereklerinin yerine getirilmesi söz konusu olduğundan, oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM ile bir takım bağlantılarının olması bir gerekliliktir. Anayasanın 74 üncü maddesinde yapılan düzenlemeyle Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM bağlı olması ilkesi benimsenerek, siyasi denetimle olan bağlantı açıkça ortaya konulmuştur. Bu çerçevede kamu denetçisinin gerek seçilmesinde gerekse hazırlamış olduğu raporların görüşülüp değerlendirilmesinde, TBMM organlarının söz sahibi olması, yasal düzenlemeler sırasında kurulması gereken bağlantılar olmalıdır.

Her şeyden önce, Kamu denetçisinin Türk idare sistemi üzerindeki etkisi, üstleneceği misyon ve göstereceği performansla, saygınlıkla paralel gelişecektir.

Çıkarılacak Kanunda dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ta Kamu denetçisinin özellikle kuruluşu ve çalışma kültürünün oluşturulması aşamasında, yeterli donanıma sahip uzmanlara sahip olabilmesine yönelik kadro imkânının tanınmasıdır. Bu çerçevede özellikle kuruluş aşamasında çeşitli kamu hizmeti alanlarında yetişmiş denetim elemanlarının ve idari hâkimlerin tecrübelerini bu kuruma aktarmalarının büyük önemi olacaktır. Bugün, Kurul halinde çalışan Danıştay ve Yargıtay gibi kuruluşların yoğun iş yükünü kaldırabilmelerinin temelinde ihtisaslaşmanın ve tetkik hâkimlerin desteğinin olduğu bilinmektedir.

4. Görev Alanı ve Yetki

Kamu denetçileri, kamu gücünü kullananlar ile bireyler arasındaki ilişkiler neticesinde ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmekte; yapılan şikâyetleri kabul ederek gerekli incelemeleri yapmakta ve çözüm üretmeye çalışmaktadır. Örneğin, Kamu denetçiliği; İsveç'te insan hak ve özgürlüklerinin korunması, İngiltere'de vatandaşların kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve idari işlemlerde hakkaniyetin sağlanması amacıyla oluşturulmuş bir kurumdur.⁷

Anayasanın 74 üncü maddesindeki düzenlemede “kamu denetçisinin idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği” belirtilerek, kamu denetçisinin görev alanına işaret edilmiştir.

Bu çerçevede 23 üncü Yasama Döneminde sunulan Kanun Tasarısında, idarenin işleyişiyle ilgili tüm işlem, eylem ve tutumlar, Kamu Denetçisinin görev alanında yer almakta, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ise görev alanı dışında tutulmaktadır.

Tabi Anayasa metninde belirtilen ‘idare’ organik anlamda değil, fonksiyonel anlamda idaredir. Yani gerek TBMM Başkanlığının gerekse hakim ve savcılarının idari nitelikteki bütün işlem, eylem ve tutumları da Kamu Denetçisinin inceleme alanına girmektedir.

Zannımca yapılacak yasal düzenlemelerde her hangi bir idari niteliğe haiz işlemin, bu işlem yasama ve yargı organlarınca yapılmış olsa bile Kamu denetçisinin görev alanı dışında tutulması başta Anayasaya aykırı olacaktır. Bu çerçevede, 23 üncü dönemde TBMM’ye sunulan Hükümet Tasarısında bulunamamakla birlikte, Anayasa Komisyonundaki görüşmeler sırasında Tasarıya eklenen, “Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin,” kurumun görev alanının dışında tutulmasına ilişkin hüküm (m. 9/2) ‘sırf askeri nitelikli faaliyetin’ kapsamının belirsizliği ve Anayasayla kişiler için tanınan bir hakkın kapsamının daraltılması bakımından tartışma konusu bir husus olmuştur.⁸

⁷ Gamze Özçelik, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, TBMM Uzmanlık Tezi, Yayınlanmamış Eser, Ankara, 2006, s.14

⁸ Askere dokunmayacak, Vatan gazetesi, 27.01.2011, Erişim Tarihi: 14.4.2011

Diğer yandan Tasarının 17 inci maddesinin 4 üncü fıkrası hükmü⁹, Kuruma başvuruda idari başvurunun yapılmasını zorunlu tutarak, Kurumun işlev alanını sınırlayacak bir nitelik taşımaktadır. Örneğin, kamu görevlilerinin kendi kurumlarıyla ilgili şikâyetlerde idareye başvuramamalarında anlaşılabilir menfaatleri olabilmektedir. Suç ihbarı mahiyetindeki şikâyetlerde ihbar yapılacak idareye başvuruyu şart koşturmak, her zaman istenilen sonuçları vermeyebilir. Yine başvuru için idari başvuru zorunlu tutulduğunda kamu denetçisinin güncel gelişmelere ilişkin zamanında inceleme yapmasının engellenmesi de söz konusu olabilecektir.

Zannımızca belirtilen fıkra “*idari başvuru yolları yeterince tüketilmeyen başvurular incelenmeyebilir.*” şeklinde tasarlanarak yapılacak yasal düzenlemede idari başvuru zorunlu olmaktan çıkarılmalıdır. Bu şekilde, niteliksiz ve ilgili idari makamlarca yerinde kolaylıkla giderilebilecek talep ve şikâyetlerin denetçilerin gündemini işgal etmesinin önlenmesi sağlamak üzere, Kamu denetçisine yapılan başvuruda, idari başvurunun yapılmamış olması durumunda, başvurunun incelenmesi Kurumun takdirine bırakılmış olacaktır.

5. Kararlarının Niteliği

Anayasal düzenlemede Kurumun kararlarının bağlayıcılığına ilişkin bir niteleme yapılmamıştır. Anayasa Komisyonunca kabul edilen bahse konu Tasarının amaç ve görev maddelerinde (m.1-5), Kamu denetçisine görev alanıyla ilgili inceleme, araştırma, önerilerde bulunma ve uzlaşmaya davet etme görevleri verilmiştir. Metinden de anlaşılacağı üzere Kamu denetçilerinin şikâyet konularına ilişkin kararları öneri-tavsiye mahiyetinde olacaktır. Uyuşmazlıkların bağlayıcı çözümünün mahkemelere bırakıldığı bir hukuk sisteminde kamu denetçisinin kararlarının bağlayıcı olacağını iddia etmek pek de mümkün değildir. Yoksa aynı uyuşmazlık konusuna ilişkin iki farklı kurum tarafından iki bağlayıcı karar ortaya çıkacaktır ki en başta bu durum hukuk devleti ilkesiyle çelişecektir.

⁹ “(4) Kuruma başvuruda bulunabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunludur.” Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları, 23. Dönem, 5. Yasama Yılı, Esas Numarası: 1/991 Sıra Sayısı: 609, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>, Erişim Tarihi: 13/4/2011

Ancak salt öneriden ibaret kararları olacak Kurumun idare üzerindeki yeterli etkinliği gösterebilmesi de pek mümkün gözükmemektedir. Bilindiği üzere idare görevlileri özellikle harcama gerektiren konularda veya uzun yıllara mal olmuş uygulamalarla kanıksanmış durumlarda, yaptıkları işlemin hukuka aykırılığını, kamu yararına hizmet etmediğini bilseler bile inisiyatif üstlenmemekte, öncelikle bağlayıcı olan bir yargı kararıyla konunun tespitini istemektedir.

Dolayısıyla yapılacak yasal düzenlemede, kurumun kararlarının kamu görevlilerince uygulanabilirliğine güç katacağı düşüncesiyle *"İdare görevlileri, konusu suç teşkil etmeyen ve ağır hizmet kusuru içermeyen denetçi kararları doğrultusunda tesis ettiği işlemlerden dolayı sorumlu tutulamaz."* şeklinde açıklayıcı hüküm konulması isabetli olacaktır. Bu şekilde, Kurumun tavsiye kararlarını uygulamakta tereddüt eden görevlilerin endişeleri giderilmiş olacaktır. Kurumun tavsiye kararları doğrultusunda bir görevlinin işlem tesis etmesi, takdir yetkisinin doğru kullanıldığını gösteren bir olgudur. Dolayısıyla bu yönde yapılacak bir düzenleme salt açıklayıcı mahiyette bir tespit kuralını içerecektir

6. TBMM'yle İlişkisi / Seçimi / Raporlarının Görüşülmesi

Çağdaş uygulamalara bakıldığında; kamu denetçileri (ombudsmanlar) çalışmalarını bir rapor halinde yasama organına sunmakta ve kamuoyuna açıklamalarda bulunmaktadır.¹⁰ Böylece, Kurumun tavsiye niteliğinde olan kararları güç kazanmakta, uygulanma zorunluluğu hissedilen kararlar niteliği kazanmaktadır.

Kamu denetçisinin başka ülke uygulamalarında olmazsa olmaz bir niteliği de bağımsızlığıdır. Tasarıda denetçilerin gerek mali ve teşkilatlanma yönünden (m. 34) gerekse görev ve yetki yönünden bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvence altına alınmıştır. (m.12)

Kurumun Anayasal dayanağının olması, hiç şüphesiz en başta kurumun bağımsızlığını kuvvetlendirmiştir. Bu kurumun gücünü parlamento gibi güçlü bir kurumdaki alması bağımsızlığı için gereklidir. Kamu denetçisinin gücünü Parlamentodan alması ise en başta

¹⁰ Hüdaî Şencan, age, s.8-40

atanmasının ve/veya görevden alınmasının parlamento tarafından yapılmasıyla mümkündür. Çağdaş kamu denetçiliği uygulamalarına bakıldığında bunu görmek mümkündür. Örneğin, Çek Cumhuriyetinde ve Belçika da Temsilciler Meclisi tarafından; Finlandiya, Portekiz, Polonya, İspanya, Yunanistan, Estonya ve Danimarka'da parlamento tarafından Avusturya'da parlamentosunun bir kanadı olan ulusal konsey tarafından seçilmektedir.¹¹

TBMM'ye sunulan Kanun Tasarısında kamu denetçiliğiyle TBMM arasındaki bu ilişki kurulmuştur. Bu çerçevede Başdenetçinin Genel Kurul tarafından seçimi, denetçilerin ise Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan müteşekkil Karma Komisyon tarafından seçimi ilkesi benimsenmiştir.(m.11-15)

Yine, Kanun Tasarısında, kamu denetçisinin hazırladığı yıllık raporlar önce karma komisyonda, sonra Genel Kurulda görüşülmesi öngörülmüştür.(m. 22)

Zannımızca, yıllık raporların görüşülmesi ve kamu denetçilerinin seçilmesiyle kurulan bu bağın, daha etkileşimli bir ortama taşınması gereklidir. Kamu denetçisi özellikle ulusal politikaların oluşmasına katkı sağlayacak, TBMM'nin bilmesinde fayda gördüğü veya sorunların hallinde TBMM iradesine ihtiyaç duyduğu inceleme konularını, TBMM organlarının (Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu vs.) gündemine taşıyabilmelidir.¹² Bu şekilde Kamu Denetçisinin çalışmalarının TBMM Genel Kurulunun gündemine bile taşınabilmesinin yolu açılacaktır ki, bu durum Kamu denetçisinin önerilerinin idare karşısında etkisini artıracaktır.

Yine, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 45 nci¹³ maddesiyle TBMM

¹¹ Hüdaî Şencan, age, s.8-40

¹² Söz konusu etkileşim yasa maddesi olarak şu şekilde tasarlanabilir; "Başdenetçi, denetçilerce alınan tavsiye kararı doğrultusunda 1 ay içerisinde ilgili kurumlarca işlem tesis edilmeyen başvurulardan kamu yararı bakımından gerekli gördüklerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonunda veya İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunda görüşülmesini bir raporla isteyebilir. Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu bu şekilde gelen başvuruları mevzuatlarındaki Esas ve Usullerine uygun olarak, öncelikle inceleyerek sonuçlandırır."

¹³ "Türkiye Büyük Millet Meclisinden gelen denetim talepleri
MADDE 45- (1) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; araştırma, soruşturma

Komisyonları ile Sayıştay arasında kurulan ilişkinin bir benzerinin, Kamu Denetçiliği Kurumuyla da kurulması isabetli olacaktır. Bu şekilde özellikle görev yönünden ilişkili TBMM Dilekçe ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonları, gündemlerine giren (ve aynı zamanda Kamu Denetçisinin de görev alanına giren) konuların, Kamu Denetçisinden öncelikle incelenmesini isteyebileceklerdir.

TBMM ile kurulması gereken bağlantı hangi ihtisas komisyonu üzerinden olmalıdır?

Bilindiği üzere TBMM çalışmalarını öncelikle, Genel Kurul adına niyabeten görev yapan Komisyonları aracılığıyla olgunlaştırmaktadır. TBMM komisyonlarının görev alanları ise en başta yasama ve denetim işlevine göre belirlenmekte; denetim ve yasama komisyonları arasındaki görev dağılımı da ihtisaslaşmaya göre belirlenmektedir.

Türk parlamento sisteminde kişilerin talep ve şikâyetlerinin incelenmesi ve yapılan başvuru üzerine idarenin Meclis adına denetlenmesinde birer denetim komisyonu olarak Dilekçe ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonları (İHİK) genel ve özel yetkili ihtisas komisyonlarıdır.

Yine Meclis uygulamasına bakıldığında, örneğin, Meclis adına denetim yapan Sayıştay'ın üyelerinin seçiminin ve raporlarının görüşülmesinin ilgili ihtisas ve denetim komisyonu olması hasebiyle Plan ve Bütçe komisyonu ile ilişkilendirilerek ihtisaslaşmaya uygun davranılmıştır.

Dolayısıyla, bir anlamda Meclis adına denetim yapan ve siyasi denetimin bir yansıması olarak faaliyet gösterecek olan Kamu Denetçiliği Kurumunun, bu alanda ihtisas sahibi Dilekçe ve İHİK ile ilişkilendirilmesi Türk parlamento mevzuatı, teamülüne uygun düşeceği gibi hizmet gerekleri bakımından yerinde olacaktır.

ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştaydan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Denetim sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

- (2) Türkiye Büyük Millet Meclisinden gelen denetim taleplerine öncelik verilir.
- (3) Cumhurbaşkanlığı bu madde kapsamı dışındadır."

Bu gerçeklikten dolayı 21 inci ve 22 nci yasama döneminde Meclise havale edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarılarında ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda, Kurumun Meclisteki muhatabı Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu olmuştur.

Buna karşın Anayasa düzenlemesinden sonra havale edilen son Dönem Kanun Tasarısında, Kamu Denetçiliği Kurumuyla TBMM arasındaki ilişkinin bir denetim komisyonu olmadığı gibi kişilerin talep ve şikayetleri ve buna bağlı idarenin denetlenmesi konusunda tecrübesi ve ihtisası olmayan Adalet Komisyonu üzerinden kurulması öngörülmüştür. Bu durum Anayasa Komisyonu görüşmeleri sırasında tartışma konusu olmuş, yapılan yerinde değişiklikle Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun birlikte oluşturacakları Karma Komisyon, ilişkili Komisyon olarak belirlenmiştir.¹⁴

Tabii seçilecek kişilerin saygınlığı ve güvenilirliği de bu kuruma güç katacak diğer bir olgudur.

Parlamentonun desteğini almış, kamuoyunun da desteğini ve güvenini kazanmış bir kamu denetçisi görevini yerine getirirken zorlanmayacaktır. Parlamento tarafından seçilme kamu denetçisinin bağımsızlığını sağlamanın yanında gücünün ve otoritesinin de kaynağını oluşturacaktır. Kanun Tasarısında kamu denetçisinin seçiminin TBMM Genel Kurulunda yapılacağı öngörülerek, Kamu denetçilerinin temsil güçleri ve bağımsızlıkları en ileri aşamaya taşınmıştır. Yine Kurum TBMM Başkanlığına bağlanarak, çalışmalarını sürdürebilmesi için gerekli geniş bütçe imkânlarına da kavuşturulmuştur.

Kamu denetçilerinin yürütmenin işlemleriyle yönlendirilmeye

¹⁴ Tasarının tanımları düzenleyen 3 üncü maddesinin görüşmelerinde verilen bir önerenin kabulü ile Karma Komisyonun TBMM Adalet ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu yerine; Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşması öngörülmüştür. Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasanın 74 üncü maddesinde dilekçe hakkı ile birlikte düzenlendiği, ayrıca bu değişikliğin Türk Parlamento Mevzuatı teamülü ve hizmet gereklerine uygun düşeceği belirtilmiştir. Benimsenen önerge çerçevesinde 3 üncü madde Komisyonumuzca kabul edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları, 23. Dönem, 5. Yasama Yılı, Esas Numarası: 1/991 Sıra Sayısı: 609, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>, Erişim Tarihi: 13/4/2011

karşı güvenceye altında olması gerekir. Bunun en geçerli sağlayıcısı ise çalışma usul ve esaslarının, kuruluşunun, teşkilatlanmasının, özlük haklarının kanunilik güvencesi altında olmasıyla mümkündür. Anayasanın emredici kuralıyla Kamu denetçiliği kurumuna ve denetçilere bu güvence de sağlanmıştır.

7. Peki neden bu kuruma ihtiyaç duyulmaktadır? Klasik denetim yöntemlerinden ne gibi bir farklılık bulunmaktadır.

Kamu denetçiliği, idarenin haksızlıklarına karşı vatandaşın korumanın yanında; bürokrasinin yerinde olmayan kararlarının düzeltilmesi, yönetimde şeffaflık ve dürüstlüğü sağlama yönlerinden de idarenin gelişmesine katkı sağlayacaktır.

İdarenin denetlenmesi; idarenin hiyerarşik ve vesayet denetimi yoluyla bizzat idari organlarca denetlenmesi, yargı organları aracılığıyla denetlenmesi ve siyasi denetime tabi tutulmasıyla olmaktadır.

İdarenin eylem ve işlemlerinde bağımsız mahkemelerce yapılan **yargısal denetim**, hukuk devleti olmanın “olmazsa olmaz” şartlarından biridir.

Ancak yargısal denetimin şekilci oluşu, başvuru için teknik bilgi gerektirmesi, yavaş işlemesi, masraflı oluşu ve salt hukukilik denetimi yapması, yargı dışı denetim yollarına ihtiyacı gündeme getirmektedir. Yine yargı organlarının kişilerin talebiyle sınırlı ve kişiye özgü kararlar vermesi genel uygulamalar ve haksızlıklar üzerinde her zaman istenilen neticeyi vermemektedir.

Örneğin benzer işlev alanıyla incelemelerde bulunan TBMM Dilekçe Komisyonunun çokça karşılaştığı şikâyet konularından olduğu için inceleme konusu yaptığı GSM işletmeleri, tüketici haklarına aykırı onbinlerce kişiyi mağdur eden uygulamalar yapabilmektedirler.¹⁵ Dilekçe Komisyonu raporlarında belirtildiği üzere yargı yoluna bu işten her mağdur olanın gitmediği hatta bu yola başvuranların istisnai olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla yargı yoluna giden beş on kişi hakkında verilen kararlar diğer tüketiciler için geçerli olmadığından her

¹⁵ Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunun (DKGK) 14,16,19 numaralı kararları, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>, E.T.14.4.2011

zaman istenilen sonucu doğurmamaktadır. Bu tür kararları özellikle güçlü sermaye şirketleri küçük bir maliyet unsuru olarak ele alıp uygulamalarına devam edebilmektedirler.

Burada oluşan haksızlığı tüm tüketiciler için giderecek, denetim yollarını işletmekle kamu yararının sağlanacağı ortadadır. Kamu denetçisi örneğin tüketici derneğinin bu yönde bir şikâyetini haklı bulması durumunda tüm tüketiciler için ilgili idarelere gerekli düzenlemeleri ve denetimleri yapmalarını tavsiye edebilecek, uyarılarda bulunabilecektir.¹⁶

Kamu denetçisi, salt hukukilik denetimi yapan yargı denetiminin aksine **yerindelik denetimi** de yapabilecektir.

İdarenin yargı dışı denetim yollarından olan **idari denetim**, idarenin kendi içindeki birimleri tarafından yapılması sebebiyle istenilen verimliliği her zaman sağlamamaktadır.

TBMM Dilekçe Komisyonunun kararları buna ilişkin bize ipuçları sunmaktadır.

Kamu kurumları hizmet alanlarıyla ilgili olarak bazen baskı gruplarının veya düzenledikleri sektörün etkisi altında kalabilmektedirler. Örneğin Tarım Bakanlığı hizmet alanıyla ilgili önceliğini süt endüstrisi, balık çiftlikleri sahipleri lehine kullanabilmektedir. Halbuki örneğin balık çiftliklerini ilgilendiren su alanlarıyla ilgili bir düzenlemede, çevre, yörede yaşayan halk, turizm gibi diğer sektörlerin / halk kesimlerinin de etkilenmesi söz konusu olmaktadır. Yine örneğin Bilgi Teknolojileri Kurumu, düzenlemeleri ve denetlemeleri sırasında inisiyatifini ve takdir yetkisini sektörde faaliyet gösteren işletmelerin ve sektörün gelişimi için kullanabilmekte, bu arada hizmetin alıcısı konumundaki tüketicilerin hakları göz ardı edilebilmektedir. Bu çoğu zaman ilgili idarelerin iyiniyetli olarak yaptıkları işleri önemsemelerinden öncelemelerinden kaynaklanmaktadır. İlgili idari denetim kurumları sektörün gelişimini bekasını ön plana alıp, tüketiciler lehine hassasiyeti

¹⁶ Dilekçe Komisyonu 25/6/2010 tarihli 19 numaralı kararında gelen başvurular üzerine Bilgi Teknolojileri Kurumu Başkanlığına yönelik uyarıları içeren karar vermiştir. Bu tür kararlar Kamu Denetçisinin üstleneceği etkinliklerin ipuçlarını vermektedir. Karar için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>, E.T.14.4.2011

aynı şekilde olmayabilmektedir.¹⁷ İşte bu noktada kurumların hizmet alanlarına dışarıdan bakabilen bütün paydaşların hassasiyetini eşit algılayabilen kamu denetçisinin varlığı ve bu organın tavsiyeleri kamu hizmetinin sunumunda yol gösterici olacaktır.

Yine Dilekçe Komisyonunun denetimleri sırasında karşılaştığı başlıca sorunlardan birisi de kamu hizmetinin sunumunda birden fazla kamu kurumunun söz, yetki ve görev sahibi olmasına karşın, hizmetin yerine getirilmesinde sorumluluğun yeterince üzerlerine alınmamasıdır. Yani kamu kurumları yetkiyi üzerlerine alırken bu yetkinin gerekleri talep edildiğinde sorumluluğu diğer yetkili kurumların üzerine atabilmektedir. Dolayısıyla bütün yetkili idarelere eşit mesafede olan onların dışında hareket edecek olan Kamu Denetçiliği Kurumu toparlayıcı tavsiye kararlarıyla sorunların aşılmasına büyük katkı sağlayacaktır.¹⁸

İdari denetimde gözlemlenen sorunlardan birisi de, görev ve yetkisi dahilinde olmasına karşın yıllara mal olmuş idari kabuller ve ataletten dolayı gerekli inisiyatifin üstlenilmemesidir. Örneğin özellikle Turizmin ön planda olduğu kıyılar üzerinde Anayasa ve yasaların açık hükümlerine rağmen haksız kullanımların yaygınlığı herkesin malumdur. Haksız kullanımların yaygınlığından ve zamanında bunları gidermek için gerekli denetimler yapılmadığından, haksız kullanım olgusu ilgili idari denetim birimlerince kabullenilmiş ve kanıksanmış-

¹⁷ Örneğin DKGK'nın 19 numaralı kararında; "BTK'nın işlemlerinde telekomünikasyon şirketlerinin istek ve ihtiyaçlarının gözetilmesine, sektörün geliştirilmesine ilişkin hassasiyetin, tüketici hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin hassasiyetin önüne geçtiği" tespitinde bulunmuştur. Karar için bkz. 23. Dönem, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>, s.33, E.T.14.4.2011

¹⁸ Örneğin temiz su kaynaklarının kullanımına ilişkin DKGK'nın 20/12/2006 tarih ve 28 numaralı kararında "Komisyonumuz; gündemine aldığı başvuruların hepsindeki temel sorunun, temiz su kaynaklarının kullanımı, kontrolü ve korunmasına yönelik çok sayıda kamu kuruluşunun yetki ve tasarruf sahibi olmasına karşın, bu kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği sağlamadığı için idari denetim ve kontrol mekanizmasının kamu yararını sağlayacak şekilde işletilememesinden kaynaklandığını düşünmektedir. Komisyon çalışmalarında da görülmüştür ki; temiz su kaynakları üzerinde kamu kuruluşları asıl tasarruf yetkisinin kendilerinde olduğunu iddia etmekle beraber, söz konusu hizmetin yerine getirilmemesinden kaynaklanan kusuru ve sorumluluğu kendi üzerlerine almamakta ve çoğu zaman başka idarelere bırakmaktadırlar" demektedir. Karar için bkz. Dilekçe Komisyonu Kararları, 22. Dönem, 23 Numaralı Kararı, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>, s.4, E.T.14.4.2011

tır. Şimdi bu haksız kullanımların tespiti ve denetimi istenildiği zaman, ilgili denetim organlarında gerekli cesaretin, becerinin olmadığı ortaya çıkmaktadır. Kamu denetçisi idarenin bu yanlış alışkanlıklarının dışında kalarak denetim eksikliğini giderebilecektir.¹⁹

Kamu denetçiliğini, birer siyasi denetim organı olan **TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonlarıyla** karşılaştırmak mümkündür. TBMM komisyonlarının denetimlerini yaparken yeterli teknik donanım ve uzmanlık birikimine her zaman sahip olamamaları gözlemlenen bir durumdur. Komisyonu oluşturan ve 2 yılda bir değişen milletvekillerinin her konuda ihtisas sahibi olması beklenemez. Kamu denetçiliği TBMM'nin teknik denetim eksikliğini gideren ve Sayıştay gibi siyasi denetimi tamamlayan bir misyon üstlenmesi beklenmelidir.

Anılan denetim yollarının eksikliği, yönetenler ile yönetilenler arasında tarafsız bir şekilde hareket ederek anlaşmazlıkları çözecek yeni bir denetim yoluna ihtiyacı doğurmuştur. Bu yeni denetim yolu, mevcutlara alternatif değil ek bir denetim yolu olan kamu denetçiliğidir.

Ayrıca Kamu denetçisi; bürokrasinin olumsuz özelliklerini taşımayan, herkesin kolaylıkla ve bedelsiz ulaşabileceği bir kurumdur. (m.17)

Sonuç yerine birkaç söz

Son Anayasa düzenlemesiyle İdarenin denetlenmesi için klasik denetim yollarının dışında yeni bir kurumun oluşturulması öngörülmüştür. Kamu denetçisinin Türk İdare sistemi üzerindeki etkinliği, her şeyden önce yasal çalışma esaslarının iyi belirlenmesiyle, üstleneceği/üreteceği misyon ve çalışma kültürünün iyi oluşturulmasıyla paralel gelişecektir.

TBMM'nin desteğini almış, kamuoyunun da desteğini ve güvenini kazanmış bir kamu denetçisi görevini yerine getirirken zorlanmayacaktır. TBMM tarafından seçilme kamu denetçisinin bağımsızlığını sağlamanın yanında gücünün ve otoritesinin de kaynağını oluşturacaktır. Tabii seçilecek kişilerin saygınlığı ve güvenilirliği de bu kuruma güç katacaktır.

¹⁹ Dilekçe Komisyonunu konuya ilişkin çalışmalarında bu tespit paylaşılmıştır. "Kıyı işgalcilerine Meclis takibi", Milliyet Gazetesi, 3.1.2010, <http://www.milliyet.com.tr/kiyi-isgalcilerine-meclis-takibi/guncel/haberdetay/03.01.2011/1333966/default.htm>, E.T.14.4.2011

KAYNAKLAR

- Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunun (DKGK) kararları, 22. ve 23. Dönem, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>, E.T.14.4.2011
- Gamze Özçelik, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, TBMM Uzmanlık Tezi, Yayınlanmamış Eser, Ankara, 2006, s.14
- Hüdaî Şencan, Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu, TBMM Araştırma Merkezi Yayını, Ocak 2011, 8-40
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Anayasa Komisyonları Raporları, 23. Dönem, 5. Yasama Yılı, Esas Numarası: 1/991 Sıra Sayısı: 609, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>, Erişim Tarihi: 13/4/2011
- Kıyı işgalcilerine Meclis takibi, Milliyet Gazetesi, 3.1.2010, <http://www.milliyet.com.tr/kiyi-isgalcilerine-meclis-takibi/guncel/haberdetay/03.01.2011/1333966/default.htm>, E.T.14.4.2011
- “Origins and Etymology of Ombudsman”, http://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman#Origins_and_etymology, (Erişim Tarihi: 10.4.2011)
- Victor J. PICKL, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, Amme İdaresi Dergisi, Çeviren:Turgay Ergun, C.19, S.4, Aralık 1986, s.39.
- Kamu Denetçisi Askere dokunmayacak, Vatan gazetesi, 27.01.2011, <http://haber.gazetevatan.com/askere-dokunmayacak/355627/1/Haber> Erişim Tarihi: 14.4.2011