

KAMU BAŞDENETÇİSİ VE KAMU DENETÇİLERİ HAKKINDA DİSİPLİN SORUŞTURMASI AÇILMASI USULÜ*

THE PROCEDURE FOR CONDUCTING “DISCIPLINARY
PROCEEDING” ON HEAD OMBUDSMAN AND OMBUDSMEN

Zehra ODYAKMAZ**
Oğuzhan GÜZEL***

Özet: Ombudsmanlara genellikle; parlâmenter dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık sağlanmakta ve ombudsmanların faaliyetleri idarî denetim dışında bırakılmaktadır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda baş denetçi ve denetçiler hakkında “disiplin soruşturması”na ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Çalışmamızda baş denetçi ve kamu denetçileri için diğer kamu görevlileriyle ilgili disiplin hükümlerinin uygulanabilirliği hususu tartışılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen özel bütçeli kuruluşlar arasında yer aldığından baş denetçi ve denetçiler; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi olmalıdır. Kurumun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı özel bütçeli bir kamu tüzelkişisi olması nedeniyle “Türkiye Büyük Millet Meclisi Disiplin Kurulları ve Disiplin Âmirleri Yönetmeliği” kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin disiplin soruşturmaları için kıyasen uygulanabilir. İlâve bir seçenek olarak da kamu baş denetçisinin ve kamu denetçilerinin şikâyet konusu olan davranışları, 5176 sayılı Kanun ve Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usûl ve Esaslara İlişkin Yönetmelik doğrultusunda “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” tarafından “etik” açısından incelenerek değerlendirilebilir.

Anahtar Kelimeler: Kamu baş denetçisi, kamu denetçileri, disiplin soruşturması, etik denetim.

* Bu çalışma Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan mütalâa kapsamında geliştirilmiştir.

** Prof. Dr., Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı, İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nu Hazırlayan Komisyonların Başkanı.

*** Mevlâna Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi.

Abstract: Ombudsmen are usually granted immunity similar to parliamentary immunity and the operations of ombudsmen are excluded from administrative auditing. In the Law on Ombudsman Institution (No:6328) there is no provision relating to “disciplinary proceedings” about head ombudsman and ombudsmen. In our study, whether the disciplinary provisions related to other civil servants are also applicable for head ombudsman and ombudsmen, is discussed. Due to the fact that, the Ombudsman Institution is among the special budgeted institutions as stated in Law on Public Financial Management and Control (No:5018), head ombudsman and ombudsmen must be subject to Public Servants Law (No:657). Since the institution is a special budgeted public corporate entity depending on the Grand National Assembly of Turkey, “Turkish Grand National Assembly’s Regulation on Disciplinary Committees and Disciplinary Senior Officers” can be applied mutatis mutandis, for the disciplinary proceedings of head ombudsman and ombudsmen. As an additional option, behaviors of head ombudsman and ombudsmen which are subject matter of complaint, can be evaluated through inspection in “ethical” terms, by the “Council of Ethics for Public Service” according to Law (No:5176) and Regulation on Procedure and Principles Applicable In Rendering Of Public Services.

Keywords: Head ombudsman, ombudsmen, disciplinary proceeding, ethics auditing.

I. GİRİŞ¹

Bu incelemenin **konusu** Kamu Denetçiliği Kurumu baş denetçisi ve denetçiler hakkında disiplin soruşturması açmanın doğru olup olmadığının tartışılmasıyla birlikte 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri ışığında böyle bir soruşturma açılabilir mi sorusuna cevap aramaktır.

O halde çalışmamızın konusu; baş denetçi ve denetçilerle ilgili olarak “**disiplin soruşturması**” yapma imkânının bulunup bulunmadığının, disiplin soruşturması yapılabilecek ise bu soruşturmayı kimin ve nasıl yapacağı hususlarının araştırılmasıdır.

Çalışmamızın **çerçevesi**; 6328 sayılı Kanunun “Yasaklar” başlıklı 30. maddesinin dışında kalan davranışlardır.

Aynı Kanunun “Görevden alınma ve görevin sona ermesi” başlıklı 15. maddesi ise baş denetçi ve denetçi seçilebilmek için gereken

¹ Kısaltmalar: age. adı geçen eser; agm. adı geçen makale; bkz. bakınız; md. madde; s. sayfa.

ve 10. maddede sayılan şartların yokluğuna veya sonradan kaybedilmesine gönderme yaparak görevden alınma ve görevin sona ermesini düzenlediğinden disiplin soruşturması ile alakalı olmayıp; konumuz dışındadır.

Bu sebeple çalışmamızda öncelikle kamu baş denetçisi ve denetçiler hakkında -görevlerini ifa sırasında yaptıkları görüşmeler ve davranışlarından dolayı- disiplin soruşturması yapılmasının doğru olup olmadığını tespit açısından bu şahısların yürütme, idare ve özellikle yasama organı karşısındaki durumları, daha doğrusu olması gereken ideal statüleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Ombudsmanlık kurumuna uzun yıllardır sahip olan ülkelerin uzmanlarının görüşlerine yer verildikten sonra kanunlarında disiplin veya ceza soruşturmasıyla ilgili hükümler olup olmadığı konusuna kısaca değinilmiştir.

Daha sonra 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu temel alınarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Disiplin Kurulları ve Disiplin Âmirleri Yönetmeliği ile kamu baş denetçisi ve denetçiler hakkında disiplin soruşturması açılıp açılmayacağı hususu incelenmiştir. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a ise etik denetim yapılabilip yapılamayacağı açısından değinilmiştir.

Bu incelememizin **amacı**; çalışmamızın konusu her ne kadar çeşitli mevzuatla bağlantı kurarak disiplin ve etik açılarından uygulanabilecek bazı yaptırımları tespit etmek ise de; aslolanın kamu baş denetçisini ve denetçileri; başarılı olabilmeleri için görevlerini yerine getirirken tam olarak bağımsız, rahat, özgür bırakmanın, disiplin soruşturması açmak gibi yollara başvurmadan onlara toplum olarak güvenmenin en doğru çözüm şekli olacağını ortaya koymaktır.

II. OMBUDSMANIN STATÜSÜ İLE DİSİPLİN SORUŞTURMASI BAĞDAŞIR MI?

14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda² baş denetçi ve denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuş-

² 14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu için bkz. 29 Ha-

turması usulü etraflıca düzenlendiği halde³ “disiplin soruşturması”na ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Ancak daha önceki muhtelif çalışmaları incelediğimizde disiplin soruşturması ile ilgili bir fıkra bulunduğunu tespit ettik. Bu hükmün sonraları muhtemelen Türkiye Büyük Millet Meclisindeki komisyon görüşmeleri aşamalarında yukarıda açıkladığımız gerekçelerle kaldırılmış olabileceği düşünülmektedir.

Meselâ, 2004 tarihli kanun taslağının “Çeşitli Hükümler” başlıklı Beşinci Bölümünün “Yasaklar” başlıklı 28. maddesinin 3. fıkrasında “Yukarıdaki yasaklara aykırı hareket edenler hakkında yapılacak disiplin işlemleri, Kamu Denetçiliği Kurulunca kabul edilip yürürlüğe konulacak bir yönetmelikte gösterilir...” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır.

2005 tarihli başka bir taslağın “Çeşitli Hükümler” başlıklı Beşinci Bölümünün “Yasaklar” başlıklı 30. maddesinin 3. fıkrasında ise “Yukarıdaki yasaklara aykırı hareket edenler hakkında yapılacak disiplin işlemleri, bir yönetmelikle düzenlenir.” şeklinde bir hüküm vardır.

O halde “disiplin soruşturması” ile ilgili düzenleme, tasarımı hazırlayan komisyon tarafından göz ardı edilmemiş, sonradan kaldırılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun hazırlanması için çalışmalarına başladığımız 1997 yılından bu yana organize edilen birçok uluslararası sempozyumda taslaklarımızı inceleyen yabancı ombudsmanlar; baş denetçi ve denetçiler için koyduğumuz yasaklarla ve soruşturmalarla ilgili hükümleri hayretle karşılamakta daha doğrusu

ziran 2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmî Gazete.

3 Madde 31 - (1) Baş denetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Baş denetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tâbidir.

yadırgamakta, bize hep “Ombudsmanınıza güvenin!” demektedirler. Baş denetçi ve denetçilerin rahat çalışabilmeleri için onları kısıtlayıcı hükümlerin konulmasından yana olmadıklarını ifade etmektedirler⁴.

Diğer ülkelerde ombudsmanların görevleri sırasındaki faaliyetleri hiçbir şekilde denetime tâbi tutulmamakta, incelemelerini ne şekilde yaptıkları, araştırmalarını nasıl yürüttükleri idarî denetim dışında bırakılmaktadır.

Bununla birlikte ombudsmanlar başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkârlığı veya iletişimsizlik söz konusu olduğunda çoğu zaman o ülke parlâmentosu tarafından görevden alınabilmektedirler.

Yabancı ombudsmanlara genellikle; söyledikleri ve yayınladıkları görüşleri ya da işlevlerini yerine getirmeleri sırasında yaptıkları işlemler nedeniyle izlenemeyecekleri, sorgulanamayacakları, tutuklanamayacakları ve yargılanamayacakları belirtilerek parlâmenter dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlık sağlanmaktadır⁵.

Ombudsmanlar parlâmento tarafından uygun görülen bütçelerinin sınırları içerisinde her türlü harcamayı hiçbir makamdan talimat almaksızın serbestçe yapabilmektedirler.

Ombudsmanın önemli belirleyici niteliklerinden biri de statüsüdür.

⁴ Zehra, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Türkiye Adalet Akademisi'nin 10. Kuruluş Yılı Armağanı, Yıl:4, Sayı:14, Ankara Temmuz 2013, s. 54.

⁵ Erhan Tural, *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, İdarenin Denetimi, Ombudsmanlık Müessesesi, Dünyadan Örnekler, Anayasa Mahkemesi Kararı, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun İncelenmesi, Birinci Baskı, Ankara Ocak 2014, s.204, Adalet Yayınevi; Baylan, Ömer: Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, Ankara 1978, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No:2; Avşar, B. Zakir: Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi, HAK-İŞ Eğitim Yayınları 38; Temizel, Zekeriya: “Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman”, *Yeni Türkiye*, Yıl 3, Sayı 14, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan 1997; Temizel, Zekeriya: *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*, Iula-Emme, Yerel Yönetim Dünyası, İstanbul 1997, Kent Basımevi; Erdoğan, Osman: *Kamu Yönetiminde İdarî ve Denetsel Açısından Ombudsman Kurumu, Türkiye Örneği*, [Ankara] 2006, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.*

Ombudsman bağımsızdır⁶. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendisini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da sağlanmaktadır. O halde ombudsmanın bağımsızlığını temin edecek bir önemli unsur kendisine “dokunulmazlık” verilmesi olmaktadır.

Bağımsızlığın, kanunlarda açıkça belirtilmesi yanında⁷ ombudsmanlara bağımsızlıklarını sağlayan bir diğer önemli unsur da “atanma” biçimleridir⁸. Ombudsmanı atayan kurum, itibarını ombudsmana yansıtmakta, dolayısıyla atanma ve görevden alınma biçimleri ombudsmanın statüsünün belirleyicisi olmaktadır. Ombudsmanların parlamento tarafından atanması, bağımsızlık yanında ombudsmanın otoritesinin de kaynağı olmaktadır⁹.

Ombudsmanlık makamını işgal edecek olan kişi ya da kişilerin tavır; yürütme organıyla idarenin de ombudsmana bakışı; ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı bakımından önem arz etmekte¹⁰, kurumun yürütme organı ve idare üzerindeki otoritesi, diğer unsurlarla birlikte başarısına ve etkinliğine de tesir etmektedir¹¹.

⁶ Zehra Odyakmaz, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328...”, agm., s.54-55; Odyakmaz, Zehra-Tufan Erhürman: “Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Cumhuriyet Özel Sayısı V, Ekonomik, İdarî, Hukukî Değerlendirme, Yıl: 4, Sayı: 23-24, Eylül-Aralık 1998, s.3762-3763, s.3765; Tural, Erhan: age., s.204-208; Güleler, Serdar: “Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries)*, Cilt/Volume: 8, Sayı/Number:1, Yıl/Year: 2013, s.7.

⁷ Bağımsızlık ve tarafsızlık

Madde 12 - (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, baş denetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

(2) Baş denetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

⁸ Kamu denetçilerinin seçimi bazı ülkelerde yürütme organı tarafından yapılsa da çoğunlukla yasama organı tarafından yerine getirilmektedir. Örneğin Fransa’da Bakanlar Kurulu tarafından seçilen kamu denetçileri, İsviçre’de parlamento tarafından seçilmektedir. Yıldırım, Ramazan: *İdare Hukuku Dersleri II*, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Konya Aralık 2012, s.266-267, Mimoza Yayınları.

⁹ Tural, Erhan: age., s. 190.

¹⁰ Tufan Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl:2000, Cilt:49, Sayı:1-4, s.164.

¹¹ Selâmi Demirkol, “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Sayı:2, Cilt:15, İstanbul 2012, s.99, Legal Yayıncılık A.Ş.

III. MUHTELİF ÜLKELERİN OMBUDSMANLIK KURUMLARINI DÜZENLEYEN KANUNLAR

A. Ombudsman Hakkında Disiplin Soruşturması Yapılmasına İlişkin Hüküm İçermeyen Kanunlar

Ombudsmanlık kanunlarında genelde görevden alma, açığa alma, fiziksel veya zihinsel yetersizlik, tarafsızlığını kaybetme, ceza hukukuna göre suç teşkil eden eylemde bulunma gibi hususlar düzenlenmekte, ancak disiplin soruşturmasından bahsedilmemektedir.

Konuyla ilgili olarak; 1989 tarihli Avusturalya (Australian Capital Territory) Kanunu¹², 1986/765 tarihli İsveç Parlâmento Ombudsmanlık Kanunu¹³, 2002/197 tarihli Finlandiya Parlâmento Ombudsmanlığı Kanunu¹⁴, 22 Haziran 1962/8 tarihli Norveç Ombudsmanlık Kanunu¹⁵, 1997/85 tarihli İzlanda Ombudsmanlık Kanunu¹⁶, 1996/473 sayılı Danimarka Ombudsmanlık Kanunu¹⁷, Kanada'nın Ontario Eyaleti Ombudsmanlık Kanunu¹⁸, Batı Kanada'daki Manitoba Eyaletinin Ombudsmanlık Kanunu¹⁹, Batı Kanada'daki Saskatchewan Eyaletinin Ombudsmanlık Kanunu²⁰, 1980 tarihli İrlanda Ombudsmanlık Ka-

¹² Avusturalya (Australian Capital Territory) Kanunu için bkz. <http://ombudsman.act.gov.au/> (Erişim tarihi:12.01.2014).

¹³ 1986/765 tarihli İsveç Parlâmento Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim tarihi: 12.01.2014).

¹⁴ 2002/197 tarihli Finlandiya Parlâmento Ombudsmanlığı Kanunu için bkz. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/act-ombudsman.htx> (Erişim tarihi:12.01.2014).

¹⁵ 22 Haziran 1962/8 tarihli Norveç Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Brosjyrer/Sivilombudsmannen%20engelsk%202010.pdf> (Erişim tarihi:12.01.2014).

¹⁶ 1997/85 tarihli İzlanda Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <http://www.umbodsmaduralthingis.is/> (Erişim tarihi:12.01.2014).

¹⁷ 1996/473 sayılı Danimarka Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <https://en.ombudsmanden.dk/> (Erişim tarihi:12.01.2014).

¹⁸ Kanada'nın Ontario Eyaleti Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <http://www.ombudsman.on.ca/About-Us/The-Ombudsman-Act.aspx> (Erişim tarihi:12.01.2014).

¹⁹ Batı Kanada'daki Manitoba Eyaletinin Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <http://www.ombudsman.mb.ca/> (Erişim tarihi:12.01.2014); <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/o045e.php> (Erişim tarihi:12.01.2014).

²⁰ Batı Kanada'daki Saskatchewan Eyaletinin Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/O3-2.pdf> (Erişim tarihi:12.01.2014).

nunu²¹, 1999/349 tarihli Çek Cumhuriyeti Ombudsmanlık Kanunu²², 1981/35 tarihli Hollanda Ombudsmanlık Kanunu²³ incelenmiştir. Bu kanunlarda disiplin soruşturması ile ilgili herhangi bir hükme rastlanmamıştır. Ancak; ombudsmanın güven kaybetmesi, kötü davranışı, fiziksel veya zihinsel yetersizliği, bağımsızlığından şüphe duyulacak veya ceza soruşturması gerektirecek bir durumun ortaya çıkması gibi konular düzenlenmiştir.

B. Ombudsman Hakkında Disiplin Soruşturması Yapılmasına İlişkin Hüküm İçeren Kanun

38/1996 tarihli Kıbrıs Türk Federe Devletinin Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Kanunu²⁴ ombudsman hakkında disiplin soruşturması yapılmasına ilişkin usule ayrıntılı bir şekilde yer vermiştir²⁵.

²¹ 1980 tarihli İrlanda Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <http://www.legislation.gov.uk/nisi/1996/1298> (Erişim tarihi:12.01.2014).

²² 1999/349 tarihli Çek Cumhuriyeti Ombudsmanlık Kanunu için bkz. <http://www.ochrance.cz/en/law-on-the-public-defender-of-rights/> (Erişim tarihi:12.01.2014).

²³ 1981/35 tarihli Hollanda Ombudsmanlık Kanunu için bkz. http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4104&lang=en&t_style=te&l_style=default (Erişim tarihi:12.01.2014); <http://www.nationaleombudsman.nl/about-national-ombudsman-of-netherlands>(Erişim tarihi:12.01.2014).

²⁴ Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhuriyet Meclisi'nce 15-16 Temmuz 1996 tarihli birleşiminde kabul olunan 38/1996 tarihli "Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) Yasası" için bkz. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti 29 Temmuz 1996 tarihli ve 90 sayılı Resmî Gazete.

²⁵ Madde 7: Yüksek Yönetim Denetçisinin (Ombudsman'ın) İstifası veya Görevine Son Verilmesi

1.

2/A.....

2/B: Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) hakkında disiplin cezası uygulama yetkisi Yüksek Mahkemeye aittir.

a)Yüksek Mahkeme, Yüksek Yönetim Denetçisinin (Ombudsman'ın) vakar ve onuru ile bağdaşmayan veya haysiyet ve itibarı kırıcı veya görev icaplarına uymayan davranışlarından dolayı hakkında disiplin soruşturmasını gerektiren eylemlerin ağırlığına göre "uyarma" veya "görevden çekilmeye davet" işlemlerinden birini uygular. Ancak Yüksek Mahkeme, uygun ve adil gördüğü durumlarda herhangi bir ceza vermeyebilir.

b)Yüksek Mahkeme kendisine intikal eden veya ettirilen ihbar ve şikâyetleri eldeki bilgi ve delilleri ve isnat olunan hal ve davranışları göz önünde tutarak inceler ve disiplin soruşturması yapılmasının uygun olup olmadığını takdir eder. Ancak imzasız veya adresiz veya takma ad ile yapılan ihbar ve şikâyetler Yüksek Mahkeme tarafından dikkate alınmaz ve esasa ilişkin olgu veya delilleri gösterilmeyen ihbar ve şikâyetler işleme konulmaz.

c)Yüksek Mahkeme disiplin soruşturmasına karar verirse, Yüksek Yönetim Denetçisine (Ombudsman'a) isnat olunan hal ve davranışını bildirerek savunması

IV. TÜRK HUKUKUNDA BAŞVURULABİLECEK KANUNLAR

A. Disiplin Soruşturması Açısından 14.7.1965 tarihli ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa göre, Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Baş denetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur (md.4).

Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir (md.5).

Kurum, baş denetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir (md.6).

Kamu Denetçiliği Kurumunun kamu tüzel kişiliği vardır ve Kurumu baş denetçi temsil etmektedir. Buna göre baş denetçinin kamu görevlisi olduğu hususunda tereddüt yoktur²⁶.

Daha önce belirtildiği üzere kamu baş denetçisi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işlemeleri halinde ceza soruşturması ve kovuşturması usulü 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda düzenlenmesine rağmen (md.31)²⁷ disiplin soruşturmasına ilişkin ev-

nı dinler, gerekli gördüğü kimseleri yemin veya söz veya beyan tahtında dinler, konu ile ilgili tüm bilgileri toplar, delilleri saptar. Bütün daire, teşekkül ve kurumlar ile gerçek ve tüzel kişiler sorulan hususlara, haklı istisnalar saklı kalmak koşuluyla, cevap vermek ve diğer istekleri yerine getirmek zorundadırlar.

d)Yüksek Mahkeme, isnat olunan hal ve davranışları sabit görmezse dosyanın işlemde kaldırılmamasına karar verir. Hal ve davranışları sabit gördüğü takdirde bunların mahiyetine ve ağırlığına göre bu madde uyarınca işlemde bulunur.

e)Yüksek Mahkemenin görevden çekilmeye davet kararının tebliğinden başlayarak ilgili mezun sayılır ve bir ay içinde görevden çekilmediği veya emekliliğini istemediği takdirde görevden çekilmiş sayılır.

f)Yüksek Mahkemenin, bu bent kuralları uyarınca yapılan çalışmaları yargısaldır ve Yüksek Yönetim Denetçisi (Ombudsman) dinlenmek ve savunmasını yapmak hakkına sahiptir.

²⁶ Zehra Odyakmaz -Yalçın Bostancı-Oğuzhan Güzel, "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl:25, Sayı:103, Kasım-Aralık 2012, s.18.

²⁷ Md. 31 için bkz. 2 no.lu dipnot.

velce var olan hüküm halen bulunmamaktadır. Bu halde kanun koyucunun bu hususta düzenleme yapmamasının üzerinde durulmasından ve tartışılmasından ziyade baş denetçi ve denetçiler hakkında bir şikâyet gündeme geldiği takdirde nasıl bir usûl izleneceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 4. maddesinin 1. fıkrasına göre -yukarıda belirtildiği üzere- Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı bir kamu tüzel kişiliğidir. Disiplin soruşturmasına ilişkin kanunî bir düzenleme bulunmaması karşısında kurumun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olduğundan hareketle kamu denetçilerine; diğer kamu görevlilerine uygulanan disiplin hükümleri (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu²⁸) uygulanabilir mi?

Disiplin cezasının uygulanabilmesi için, bu cezayı gerektirecek davranışlar ve bu davranışlara uygulanacak disiplin cezasının hukuksal dayanağının bulunması gerekir²⁹. Anayasada disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi açıkça öngörülmemiştir. Ancak, Anayasanın 128. maddesinde³⁰ geçen “diğer özlük işleri” ifadesi disiplin suç ve cezalarını da kapsadığından Anayasaya göre disiplin suç ve cezaları kesin olarak kanunla düzenlenmelidir³¹. Anayasa Mahkemesi’ne göre: “Genel olarak disiplin cezaları kamu görevi ile ilgili bir ceza türü olarak benimsenmektedir. Anayasanın 38. maddesinde idarî ve adlî cezalar arasında bir ayırım yapılmamış, ayrıca ceza yerine geçen güvenlik önlemleri de madde kapsamına alınmıştır. Buna göre, disiplin cezaları Anayasanın 38. maddesi kapsamındadır.”³².

²⁸ 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu için bkz. 23 Temmuz 1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmî Gazete.

²⁹ Yıldırım, Ramazan: İdare Hukuku Dersleri I, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Konya Şubat 2012, s.240, Mimoza Yayınları.

³⁰ Anayasa Madde 128:...
Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek Cümle: 7/5/2010-5982/12 md.). Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.

³¹ Zehra Odyakmaz - Ümit Kaymak-İsmail Ercan, Anayasa Hukuku-İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 15. Baskı, İstanbul Ağustos 2012, s.464, On İki Levha Yayıncılık A.Ş.

³² Anayasa Mahkemesinin 04.04.1991 tarihli ve E.1990/12, K.1991/7 sayılı kararı için bkz. 13 Ağustos 1991 tarihli ve 20959 sayılı Resmî Gazete.

Öncelikle belirtmek gerekir ki 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Yasaklar” başlıklı 30. maddesine³³ aykırı davrananlara uygulanacak disiplin yaptırımları mevzuatta düzenlenmemiştir. Bu nedenle söz konusu madde gerekçe gösterilerek başdenetçi ve denetçiler hakkında disiplin soruşturması açılıp yaptırım uygulanması Anayasaya aykırı olacaktır. Ancak bu husus; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca bu hükümlerin kapsamına giren davranışlar³⁴ bakımından disiplin soruşturması yapılmasına engel teşkil etmemektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1. maddesi uyarınca:

“Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır.”

Aynı maddenin 3. fıkrasında ise özel kanunlarının hükümlerine tâbi olan kamu kurumları sayılmıştır.

Katma bütçeli kurumlar, Muhasebe-i Umûmiye Kanunu’nun³⁵ 115. maddesi uyarınca giderleri özel gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında yönetilen kuruluşlardır³⁶. 1050 sayılı Muhasebe-i Umûmiye

³³ Madde 30 - (1) Baş denetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Baş denetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Baş denetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

³⁴ Bkz. Devlet Memurları Kanununun 125. maddesi.

³⁵ 26.5.1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umûmiye Kanunu için bkz. 9 Haziran 1927 tarihli ve 606 sayılı Resmî Gazete.

³⁶ Mahmut Sekdur -Muhsin Altun, Malî Hukuk Ansiklopedisi, Ankara Ağustos 2001, s.112, Yaklaşım Yayınları.

Kanunu'nu yürürlükten kaldıran 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu³⁷ katma bütçeli idareleri özel bütçeli idarelere çevirmiştir. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir(5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu md. 12/4)³⁸. Özel bütçeli kurumların kendi gelirleri ile karşılayamadıkları giderleri, genel bütçeden yapılan transferler yardımıyla karşılanmaktadır³⁹.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı bir kamu tüzel kişiliği olan Kamu Denetçiliği Kurumu, bir bakanlığa bağlı veya ilgili kamu kuruluşu olmamasına rağmen 6328 sayılı Kanun'un 35/2 hükmü uyarınca 5018 sayılı Kanun (II) sayılı cetveldeki özel bütçeli kuruluşlar arasında yer aldığından, kurum çalışanları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi olacaktır. Kurum açısından özel kanun niteliğinde olan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda kamu başdenetçisi ve kamu denetçileri hakkındaki disiplin soruşturmasına ilişkin özel bir hüküm bulunmadığından bu hususta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uyarınca disiplin soruşturması yürütülebilecektir.

Kural olarak disiplin cezaları disiplin âmirlerince ya da atamaya yetkili âmirlerce verilmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 126. maddesine göre uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin âmirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili âmirler, il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde valiler tarafından verilir. Devlet memurluğundan çıkarma cezası âmirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir⁴⁰.

³⁷ 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu için bkz. 24 Aralık 2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete.

³⁸ Necip Turguter, 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açıklaması, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2011, s.69-70, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

³⁹ Mustafa Başaran -Emin Şahiner-Aysun Koçak-Ahmet Kazan: 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Gerekçeli-Açıklamalı), Ankara Mart 2010, s.113, İzden Yayıncılık.

⁴⁰ Metin Günday, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş Aynı Baskı 10.

Kamu Denetçiliği Kurumunda görevli personelin disiplin ve üst disiplin âmirleri ile disiplin kurullarını belirleyen “Kamu Denetçiliği Kurumu Disiplin Âmirleri Yönetmeliği⁴¹” çıkarılmış olmasına rağmen bu yönetmelikte kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin disiplin soruşturmaları hakkında bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı özel bütçeli bir kamu tüzelkişisi olması nedeniyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 134. maddesi uyarınca hazırlanan “Türkiye Büyük Millet Meclisi Disiplin Kurulları ve Disiplin Âmirleri Yönetmeliği⁴²” kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin disiplin soruşturmaları için kıyasen uygulanacaktır. Bu yönetmeliğin 11. maddesi uyarınca: *“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, idarî teşkilâta görevli tüm memurların en üst disiplin âmiridir. İdarî teşkilâta ait kamu hizmetlerinin gereği gibi koordine edilip yürütülmesinden sorumlu olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, görev yönünden doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına bağlı memurlar hariç olmak üzere, bütün memurların disiplin âmiridir.”*

Bu hükümden hareketle doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı bir kamu tüzel kişiliği olan Kamu Denetçiliği Kurumu’ndaki başdenetçi ve denetçilerin disiplin âmiri Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanındır.

Aynı yönetmeliğin 12. maddesi uyarınca “Disiplin Âmirleri”; kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin devlet memuru olarak emrettiği görevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yazılı disiplin cezalarından yetkisi dâhilinde bulunanları vermeye yetkili âmirlerdir.

Diğer bir ifade ile disiplin âmirleri; disiplin ile ilgili mevzuatı uygulamak, disiplin soruşturması açmak, disiplin soruşturması yapmak

Baskı, Ankara 2013, s.631, İmaj Yayınevi.

⁴¹ Kamu Denetçiliği Kurumu Disiplin Âmirleri Yönetmeliği için bkz. 28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmî Gazete(mükerrer).

⁴² Türkiye Büyük Millet Meclisi Disiplin Kurulları ve Disiplin Âmirleri Yönetmeliği için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/genser/m8.html> (Erişim tarihi:12.01.2014).

ya da soruşturmacı görevlendirmek ve disiplin cezası vermek yetkisi tanınan sıralı âmirlerdir. Dolayısıyla soruşturmaya yetkili âmir, isterse disiplin soruşturmasını kendi yapabilir. Ancak uygulamada disiplin âmirleri disiplin soruşturmasını çoğunlukla kendileri yapmayıp bunun için bir "soruşturmacı" veya "soruşturma kurulu" atamaktadırlar⁴³.

Ayrıca "Türkiye Büyük Millet Meclisi Disiplin Kurulları ve Disiplin Âmirleri Yönetmeliği" uyarınca oluşturulan Disiplin Kurulu ve Yüksek Disiplin Kurulu da bu yönetmelik uyarınca verilen görevlerini yerine getirecektir⁴⁴.

O halde Kamu başdenetçisi ve denetçiler hakkındaki soruşturma 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve "Türkiye Büyük Millet Meclisi Disiplin Kurulları ve Disiplin Âmirleri Yönetmeliği" doğrultusunda yürütülecektir.

B. Alternatif Bir Mekanizma Olarak Etik Denetim İçin 25.5.2004 Tarihli ve 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5176 sayılı Kanun⁴⁵, kamu görevlilerinin uymaları gereken say-

⁴³ Kemâl Gözler I-Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 14. Baskı, Bursa Ağustos 2013, s.664, Ekin Basın Yayın Dağıtım.

⁴⁴ Disiplin Kurulunun Görevleri
Madde 16- Disiplin Kurulu, disiplin âmirlerinin kademe ilerlemesinin durdurulmasına ilişkin taleplerini inceleyerek karara bağlamakla görevlidir. Disiplin Kurulu, soruşturma dosyasını aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde;
a. İncelemeleri evrak üzerinde yapar ve yapılan soruşturmayı yeterli görmezse, eksikliklerini tamamlar.
b. Kusur sabit görüldüğü takdirde, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesinin uygunluğuna dair kararını, soruşturma dosyası ile birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına sunar. Disiplin Kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul ya da reddeder.

Yüksek Disiplin Kurulunun Görevleri
Madde 19- Yüksek Disiplin Kurulu, disiplin âmirlerinin Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesi talebini ihtiva eden soruşturma dosyasını inceleyip karara bağlar. Kurulun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur. Cezayı kabul ya da reddeder. Yüksek Disiplin Kurulu, kendisine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördüğü takdirde, ilgilinin sicil dosyasını ve her türlü belgeyi incelemeye, bilgi istemeye, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye, mahallen keşif yapmaya ve yaptırmaya yetkilidir.

⁴⁵ 25.5.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun için bkz. 8 Haziran 2004 tarihli

damlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemektedir.

Bu Kanun, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadî teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahallî idareler ve bunların birlikleri, **kamu tüzel kişiliğini haiz** olarak kurul, üst kurul, **kurum**, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar. (madde 1/2).

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silâhlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz ⁴⁶.(madde 1/3).

Bu hükümden anlaşılacağı üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan Kamu Denetçiliği Kurumu 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu kapsamındadır.

5176 sayılı Kanunu “amaç” bakımından ele aldığımızda Uluslararası Ombudsmanlar Derneği’nin (International Ombudsman Association-IOA) tespit ettiği; bağımsızlık, tarafsızlık, mahremiyet gibi etik ilkelerle kamu başdenetçisi ve denetçilerden beklenen davranış biçimlerinin örtüşüğünü görmekteyiz.

5176 sayılı Kanunun kapsamı dışında kalanlar içinde kamu başdenetçisi ve denetçileri bulunmadığından kamu denetçilerinin davranışlarının etik açısından Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından incelenebileceğini düşünmekteyiz.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun doğrultusunda hazırlanan “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usûl ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”te⁴⁷ etik davranış ilkeleri şu şekilde belirtilmektedir (Yön. md. 5-22):

ve 25486 sayılı Resmî Gazete.

⁴⁶ Zehra Odyakmaz -Oğuzhan Güzel, “İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:71, Sayı:2013/3, s.29.

⁴⁷ Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usûl ve Esaslara İlişkin Yönetmelik için bkz. 13 Nisan 2005 tarihli ve 25785 sayılı R.G.

“Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık, güven sağlayacak şekilde davranmak, meslektaşlarına ve hizmetten yararlananlara nazik ve saygılı davranmak, etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan eylem ve işlemleri yetkili makamlara bildirmek, çıkar çatışmasından kaçınmak, görev ve yetkilerini menfaat sağlamak amacıyla kullanmamak, hediye alma ve menfaat sağlama yasağına uymak, kamu malları ve kaynaklarının kullanımında kurallara uymak, savurganlıktan kaçınmak, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi vermek, saydamlık ve katılımcılık, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, eski kamu görevlileriyle ilişkiler, mal bildiriminde bulunmak.”

O halde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kamu başdenetçisi ve denetçilerin bu ilkelere uygun hareket edip etmediklerine ilişkin inceleme yapıp, karar alabilecektir.

V. ÖNERİLERİMİZ

Öneri olarak, kamu başdenetçisi ve denetçilerin görevlerini yürütürken rahat hareket etmeleri ve kendi kararları doğrultusunda gereken kimselerle görüşmeleri icap ettiğine inanmakla birlikte, kamuoyunun vicdanını tatmin etmek açısından;

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre TBMM Başkanı tarafından disiplin soruşturması açılabileceğini ve soruşturmanın da bizzat TBMM Başkanı tarafından -Devlet Memurları Kanununun 134. maddesi çerçevesinde hazırlanan Türkiye Büyük Millet Meclisi Disiplin Kurulları ve Disiplin Âmirleri Yönetmeliğine göre yürütülebileceği düşünülmektedir.
- İlâve bir seçenek olarak da kamu başdenetçi ve denetçilerin şikâyet konusu olan davranışı, Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından “etik” açısından incelenerek değerlendirilebilir.

VI. SONUÇ

Günümüzde çok önemli bir kavram olan hukuk devletinin unsurları arasında yer alan demokrasi ve idarenin denetlenmesi gibi konuların bir toplumda tam anlamıyla uygulamaya geçirilebilmesi için,

pekiştirici ve çözümleyici bir rol oynayan kamu denetçiliği kurumuna gerçekten çok ihtiyaç vardır.

Evvelce ülkemizde uzun yıllar farklı isimlerle uygulanmış olan bu sistemi bugün yaşama geçirecek olan, hele özellikle de hukukun yanında "hakkaniyet"i gözönünde bulundurarak çözüm üretecek bu insanları incitmemek lâzımdır.

Kaldı ki; ombudsmanın otoritesi çok önemlidir. Yabancı ombudsmanlar; ombudsmanların sayısının -farklı çözümler çıkmaması için- az olması gerektiğini, aksi takdirde otoritesinin sarsılacağını ifade etmektedirler.

Hattâ ombudsmanın kendi kurallarını kendisinin koymasının, kendi usulünü belirlemesinin, böylece reddettiği bir konuda red gerekçesi yazmak zorunda kalmamasının otoritesi bakımından bir gereklilik olduğunu vurgulamaktadırlar.

Usulî müdahalelerin, kurum içindeki bir oylamanın bile ombudsmanlık kurumunun şahsiyetine, tabiatına gölge düşüreceğini ifade etmektedirler.

Avrupa ombudsmanı⁴⁸ "... Avrupa ombudsmanlık geleneğinde yönetim ve karar verme yetkisi, ombudsman olarak seçilen tek bir kişidedir..." demektedir, kamu baş denetçisinin en yakın çalışma arkadaşlarını neden kendisinin seçmediğini bile diğer yabancı ombudsmanlar gibi yadırgamakta, "... Eğer Türkiye Büyük Millet Meclisi ombudsmanlık kurumuna başkanlık etmesi ve yönetmesi için tek bir kişiye güveniyorsa, o kişinin birlikte çalışmak üzere seçeceği kişilere de güvenmelidir..." diye ifade etmektedir.

Ombudsmana geniş yetki, güçlü otorite verilmesi uygun görülmemekte, ancak işlerini rahat yapabilmesi için de hayli esnek bir ortam sağlanması gerekli bulunmaktadır. Meselâ kamu baş denetçisine göreviyle ilgili olarak hiçbir organın emir ve talimat veremeyeceğine dair hüküm bize çok normal gelmesine rağmen Avrupa ombudsmanı "... Bağımsız kalmak ombudsmanın kendi sorumluluğudur..." dedikten sonra

⁴⁸ Avrupa Ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros'un 2006 yılında hazırlanan taslak üzerinde yaptığı çalışma ile ilgili görüşlerini içeren 5 Temmuz 2006 tarihli (Principle No: 1/1158 sayılı) gayriresmî bilgi notu; Zehra Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328...", agm., s.51-52.

“...Meclisin tavsiyede veya öneride bulunamadan ombudsmanın çalışmalarıyla ilgili görüşmelerde bulunmasının nasıl mümkün olabileceği...”ni bize sormaktadır. Uzmanlar; parlâmentolar ve onların ombudsmanları arasında sağlam diyalog olmasının Avrupa’da çok yaygın ve kurumun gelişmesine faydası olduğunu da eklemektedirler.

Kanaatimizce; kendisinden çok fazla iş yapması beklenen ve idarî hiyerarşinin dışında kalan kamu baş denetçisini ve denetçilerini, özellikle sorunları çözme sürecinde biraz rahat bırakmalı, gerçeklere ulaşabilmek yolunda çeşitli kişilerle ve farklı kurumlarla görüşebileceği hususu, onların görevlerini ifasının bir gereği olarak kabul edilmelidir.

Başarılı olması istenilen kurumlar, kurumu oluşturan insanlar mümkün olduğunca engellenmemeli, gereksiz soruşturmalarla yıpratılarak kendilerine zaman kaybettirilmemelidir. Çünkü saygın bir kişi; bağımsızlık, tarafsızlık, gerektiğinde belli kişilerle temas etmek konusunda hassas dengeleri kuracak ve koruyacak niteliktedir.

KAYNAKÇA

- Ayşar B. Zakir, Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi, HAK-İŞ Eğitim Yayınları 38.
- Başaran Mustafa-Emin Şahiner-Aysun Koçak-Ahmet Kazan, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Gerekçeli-Açıklamalı), Ankara Mart 2010, İzden Yayıncılık.
- Baylan Ömer, Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü, Ankara 1978, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No:2.
- Demirkol Selâmi, “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, *İdare Huku-*

- ku ve İlimleri Dergisi*, Sayı:2, Cilt:15, İstanbul 2012, Legal Yayıncılık A.Ş.
- Erdoğan Osman, Kamu Yönetiminde İdarî ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu, Türkiye Örneği, [Ankara] 2006, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erhürman Tufan, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl:2000, Cilt:49, Sayı:1-4, s.155-180.
- Gözler Kemâl-Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 14. Baskı, Bursa Ağustos 2013, Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gülener Serdar, "Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Akademik İncelemeler Dergisi* (Journal of Academic Inquiries), Cilt/Volume: 8, Sayı/Number:1, Yıl/Year: 2013, s.1-27.
- Günday Metin, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş Aynı Baskı 10. Baskı, Ankara 2013, İmaj Yayınevi.
- Odyakmaz Zehra, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Türkiye Adalet Akademisi'nin 10. Kuruluş Yılı Armağanı, Yıl:4, Sayı:14, Ankara Temmuz 2013, s. 1-85.
- Odyakmaz Zehra-Oğuzhan Güzel, "İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlâk", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:71, Sayı:2013/3, s.20-55.
- Odyakmaz Zehra-Tufan Erhürman, "Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı", *Yeni Türkiye Dergisi*, Cumhuriyet Özel Sayısı V, Ekonomik, İdarî, Hukukî Değerlendirme, Yıl: 4, Sayı: 23-24, Eylül-Aralık 1998, s.3760-3770.
- Odyakmaz Zehra- Ümit Kaymak-İsmail Ercan, Anayasa Hukuku-İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 15. Baskı, İstanbul Ağustos 2012, On İki Levha Yayıncılık A.Ş.
- Odyakmaz Zehra-Yalçın Bostancı-Oğuzhan Güzel, "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Baş denetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl:25, Sayı:103, Kasım-Aralık 2012, s.13-26.
- Sekdur Mahmut-Muhsin Altun, Malî Hukuk Ansiklopedisi, Ankara Ağustos 2001, Yaklaşım Yayınları.
- Temizel Zekeriya, "Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman", *Yeni Türkiye*, Yıl 3, Sayı 14, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan 1997.
- Temizel Zekeriya, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, İstanbul 1997, IULA-EMME, Yerel Yönetim Dünyası, Kent Basımevi.
- Turguter Necip, 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Açıklaması, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2011, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Total Erhan, Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık, İdarenin Denetimi, Ombudsmanlık Müessesesi, Dünyadan Örnekler, Anayasa Mahkemesi Kararı, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun İncelenmesi, Birinci Baskı, Ankara Ocak 2014, Adalet Yayınevi.

Yıldırım Ramazan, İdare Hukuku Dersleri I, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Konya şubat 2012, Mimoza Yayınları.

Yıldırım Ramazan, İdare Hukuku Dersleri II, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Konya Aralık 2012, Mimoza Yayınları.