



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KAMU YÖNETİMİNDE DENETİMİN BİR TÜRÜ OLARAK KAMU
DENETÇİLİĞİ KURUMU**

Hazırlayan

Zence Demet KÖROĞLU

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN

KARAMAN – 2019



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KAMU YÖNETİMİNDE DENETİMİN BİR TÜRÜ OLARAK KAMU
DENETÇİLİĞİ KURUMU**

Hazırlayan

Zence Demet KÖROĞLU

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN

KARAMAN – 2019



TEZ ONAY SAYFASI FORMU

Doküman No	FR-285
İlk Yayın Tarihi	05.02.2018
Revizyon Tarihi	
Revizyon No	00
Sayfa No	1/1

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİMİN BİR TÜRÜ OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 17.07.2019

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

Başkan : Doç. Dr. Hakan CANDAN

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Vasfiye ÇELİK

İmzası

Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 04.07.2019 tarihli ve 29/383 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Doç. Dr. İdris Nebi UYSAL



Hazırlayan

Kalite Sistem Onayı

ÖNSÖZ

Lisans eğitim hayatımdan Yüksek Lisans eğitim hayatımın gerek ders dönemimin gerekse tez çalışmamın tamamlanmasına kadar geçen süreçte emeklerini esirgemeyen, hem eğitim alanında hem de geleceğe dair daima yol gösterici ve yönlendirici olan değerli danışmanım Dr. Öğretim Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN'e içtenlikle teşekkürlerimi sunarım.

Tez çalışma süresince sorularımızı yanıtsız bırakmayan ve daima güler yüzleriyle motive kaynağı olan değerli hocalarım Dr. Öğretim Üyesi Hakan Candan ve Ar. Gör. Selime Yıldırım'a şükranlarımı sunarım.

Ayrıca, eğitim ve öğretim hayatım boyunca emeklerini esirgemeyen sevgili aileme ve Yüksek Lisans eğitim sürecinde manevi desteklerini asla eksik etmeyen Merve Özcan ve Merve Kaya'ya sonsuz sevgilerimi iletirim.

ÖZET

Ülkelerin süreç içerisinde değişen politik, iktisadi, kültürel ve toplumsal yapılarına karşılık denetim anlayışları da değişim göstermektedir. Küreselleşmenin etkisiyle büyüyen ülke ekonomileri, gelişen toplumsal yapılar, politik kararların toplumsal mekanizma üzerinde oluşturduğu baskı ve sorumluluk karşısında vatandaşların idareye yönelik hak ve talepleri de artmakta ve bu hak ve talepleri demokratik hukuk devleti ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla karşılayacak yeni denetim arayışlarına girilmektedir.

İyi bir yönetim için iyi bir denetim sisteminin olması gerektiği aşıkardır. Türk kamu yönetiminde yaşanan reformlarla birlikte yeni denetim arayışlarına uygun görülen denetim sistemleri; temel hak ve özgürlüklerin korunması, kamu faydasının sağlanması, kamusal hizmetlerin adaletli bir şekilde sunulması ve idari yapılanmaların mevzuata uygun şekilde işlemesi için bir araç olarak kullanılmaktadır.

Türkiye’de yeni bir denetim sistemi olarak değerlendirilen Kamu Denetçiliği Kurumu, planlı dönem öncesinde yapılan çalışmalarda anayasal güvenceye kavuşmamış olsa da planlı dönem sonrasında, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurummasına yönelik tavsiyeler dikkate alınmaya başlamıştır. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum sonucu, Anayasanın bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına karar verilmiştir. Yapılan düzenlemelerle birlikte, 2008 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun tamamen iptal edilmesinin ardından 14 Haziran 2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiş ve 2013 yılında faaliyette bulunmaya başlamıştır.

İdare ile vatandaş arasında çıkan uyuşmazlıklara, herhangi bir maddi karşılığı olmaksızın hızlı bir şekilde çözüm üretme görevini üstlenen, arabulucu bir konuma sahip olan denetim kurumu, sahip olduğu bağımsızlık ve tarafsızlık özellikleriyle dikkat çekmektedir. Söz konusu kurumun beş sene içerisinde yapmış olduğu faaliyetlere bakılarak; vatandaş hakkının korunması amacına yönelik gayret gösterdiği ve ileriki dönemlerde kurumsallaşarak daha fazla gayret göstereceği ifade edilebilir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Türleri, Kamu Denetçiliği Kurumu

ABSTRACT

In addition to the changing political, economic, cultural and social structures of the countries, their comprehension of audit shows alternation. Growing economies with the effect of globalisation, evolving social structures and against the oppression and responsibility of the political decision on the social mechanism, the rights and demands of the citizens towards the administration are increasing and approaching the search for new audits to meet these rights and demands abiding by the principles of the democratic state of law.

It is obvious that there should be a good audit system for good management. Supervision systems suitable with the search for new audits in accordance with the reforms in the Turkish public administration; it is used as a tool for the protection of fundamental rights and freedoms, the provision of public benefit, the fair demonstration of public services and the functioning of administrative structures in accordance with the legislation.

Whereas the Ombudsman Institution, which is evaluated as a new audit system in Turkey, could not attain constitutional guarantees in studies conducted before the planned period, recommendations regarding the formation of the Ombudsman Institution have begun to be considered after the planned period. As a result of the referendum on 12 September 2010, it was decided to amend some articles of the Constitution. With the amendments made, the Law on Ombudsman Institution No. 6328 was adopted on June 14, 2012, after the abrogation of the Law on Ombudsman Institution No. 5548 in 2008, and started to operate in 2013.

The Supervisory Authority, which has an intermediary position, undertaking the task of quick resolutions to the disputes between the administration and the citizen without any monetary benefit, attracts notice with its independence and objectivity characteristics. Considering the activities carried out by the aforementioned institution in five years; it can be stated that it strives for the purpose of protecting the right of citizen and it will make more efforts by institutionalizing in the future.

Keywords: Audit, Types Of Control In Turkish Public Administration, Ombudsman

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	viii
TABLolar DİZİNİ	xi
ŞEKİLLER DİZİNİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

1.1. Denetimin Tanımı	5
1.2. Denetimin Gelişim Süreci	10
1.2.1. Denetimin Dünyadaki Gelişimi	10
1.2.2. Denetimin Türkiye’deki Gelişimi	15
1.3. Denetimin Kapsamı ve Temel Amaçları	20
1.3.1. Hukuka Uygunluk Denetimi	24
1.3.2. Amaca Uygunluk Denetimi	25
1.4. Denetimin Özellikleri	27
1.5. Denetim Türleri	29
1.5.1. Amaçlarına Göre Denetim	29
1.5.1.1. Finansal (Mali) Tablolar Denetimi	29
1.5.1.2. Uygunluk Denetimi	30
1.5.1.3. Faaliyet Denetimi (Performans Denetimi)	32
1.5.2. Uygulama Zamanına Göre Denetim	38
1.5.2.1. Sürekli Denetim	38
1.5.2.2. Ara Denetim	39
1.5.2.3. Son Denetim	40
1.5.3. Kapsamına Göre Denetim Türleri	40
1.5.3.1. Özel Denetim	40
1.5.3.2. Genel Denetim	41

1.5.4. Denetçinin Statüsü Yönünden Denetim Türleri	42
1.5.4.1. Kamusal Denetim	42
1.5.4.2. Bağımsız Denetim (Dış Denetim)	43
1.5.4.3. İç Denetim	45
1.5.5. Mali Denetim	49

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENME BİÇİMLERİ

2.1. Yönetimde Şeffaflık ve Açıklık	51
2.2. Siyasal Denetim	55
2.2.1. Yasama Organının Denetimi	57
2.2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde TBMM'nin Meclisi Denetleme Araçları	58
2.2.1.2. Meclisin Bir Denetim Mekanizması Olarak Bütçe	62
2.2.1.3. TBMM'nin Komisyonlar Aracılığı İle Denetim Yetkisi	64
2.2.2. Yürütme Organının Denetimi	74
2.2.2.1. Devlet Denetleme Kurulu	77
2.2.3. Yargısal Denetim	80
2.2.3.1. Anayasa Mahkemesi	82
2.2.3.2. Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri	84
2.2.3.3. Danıştay	86
2.2.4. Sayıştay	87
2.2.5. Yerel Yönetimlerin Denetimi	90
2.2.6. İdari Denetim	94
2.2.6.1. Hiyerarşik Denetim	94
2.2.6.2. Vesayet Denetimi	96
2.2.6.3. İdari Teftiş	97
2.2.7. Baskı Grupları ve Kamuoyunun Denetimi	99
2.2.8. Uluslararası Denetim	101
2.2.9. Denetim Kurulları İle Gerçekleştirilen Denetim	104
2.2.9.1. Bağımsız Denetim Kurulları	105
2.2.9.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	106

2.2.9.3. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları	107
---	-----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kavramı	110
3.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Dünyada 'ki Gelişimi	112
3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'deki Gelişimi	116
3.4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görevleri	121
3.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yetkileri	123
3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Özellikleri	124
3.7. Örgüt Yapısı	127
3.7.1. Başdenetçilik	127
3.7.1.a. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Nitelikleri	127
3.7.1.b. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreleri	129
3.7.1.c. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçim Usulü	130
3.7.1.d. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevden Alınmaları ve Görevlerinin Sona Ermesi	132
3.7.2. Genel Sekreterliğin Oluşumu ve Görevleri	132
3.8. Başvuru Usulü	133
3.9. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kurulmasına Yönelik Çalışmalar	137
3.10. Ombudsman Türleri	148
3.10.1. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsman	149
3.10.2. Genel Amaçlı Ombudsman	153
3.10.3. Uluslararası veya Uluslar Üstü Kurumlarda Ombudsman	155
3.10.4. Özel Sektör Ombudsmanı	156
3.11.Çeşitli Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu: Karşılaştırmalı Bir Analiz	157
3.11.1.İsveç	157
3.11.2.Finlandiya	159
3.11.3.Avrupa Ombudsmanı	160
3.11.4.İngiltere	161
3.11.5.Fransa	163
3.11.6.Norveç	164

3.11.7.Danimarka	164
3.11.8.Diğer Ülke Uygulamaları	165
3.12. Kamu Denetçiliği Kurumuna Ait İstatistik Verileri	173
3.13. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na Yapılan Eleştiriler ve Çözüm Önerileri	178
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	182
KAYNAKÇA	188
EK-1. 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU	217

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİCPA	: American Institute of Certified Public Accountants- Amerika Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü
AİHM	: Anayasa İnsan Hakları Mahkemesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİM	: Bölge İdare Mahkemeleri
BM	: Birleşmiş Milletler
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CICA	:Canadian of Chartered Accountants- Kanadalı Yetkili Muhasebeciler Enstitüsü
CİMER	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
DBYKP	: Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EBYS	: Elektronik Belge Yönetim Sistemi
HSK	: Hakimler ve Savcılar Kurulu
IIA	: The Institute of Internal Auditors- Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü
IMF	: International Money Fon- Uluslararası Para Fonu
ISA	: International Standards on Auditing- Uluslararası Denetim Standartları
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KDKK	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu
MD.	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
M.Ö.	: Milattan Önce
MTA	: Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü
MV.	: Milletvekili
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Devolepment- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OHAL	: Olağanüstü Hal
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SBYKP	: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SM	: Serbest Muhasebecilik
SMMM	: Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
SS.	: Sayfa Sayısı
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
SSL	: Secure Sockets Layer- Güvenli Giriş Katmanı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
TDS	: Türkiye Denetim Standartları
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
TTK	: Türk Ticaret Kanunu

TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
UMUÇ	: Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi
VB.	: ve benzeri
VD.	: ve diğerleri
VET	: Verimlilik- Etkinlik- Tutumluluk
VGM	: Vakıflar Genel Müdürlüğü
YAŞ	: Yüksek Askeri Şura
YBYKP	: Yedince Beş Yıllık Kalkınma Planı
YMM	: Yeminli Mali Müşavirlik
YY.	: Yüzyıl
233 SAYILI KHK	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
2443 SAYILI KANUN	: Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun
3346 SAYILI KANUN	: 3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
3568 SAYILI KANUN	: Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu
5018 SAYILI KANUN	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
5176 SAYILI KANUN	: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5393 SAYILI KANUN	: Belediye Kanunu
5840 SAYILI KANUN	: Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu
5548 SAYILI KANUN	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
5982 SAYILI KANUN	: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
6328 SAYILI KANUN	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. 1900- Günümüze Kadar Denetim Gelişiminin 4 Evresi	13
Tablo 2. Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu: Komisyona Havale Edilen İşler	70
Tablo 3. Bazı Ülkelerde Yönetim Rejimleri ve Kullanılan Ombudsman Kavramları	115
Tablo 4. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılacak Olan Başvurularda Geçerli Süreler	137
Tablo 5. Çeşitli Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu: Karşılaştırmalı Bir Analiz	169
Tablo 6. Çeşitli Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu: Karşılaştırmalı Bir Analiz	170

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. 2013-2019 Yılları Arasında Kamu Denetçiliği Kurumu'ndaki Personel Sayısı	174
Şekil 2. 2013-2018 Yılları Arasında Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Başvuru Şekilleri ve Dağılım Oranları	175
Şekil 3. 2013-2018 Yılları Arasında Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Toplam Başvuru Sayısı	177

GİRİŞ

Türkiye’de önceki yıllara nazaran daha fazla ihtiyaç duyulan denetim faaliyetleri, siyasi topluluklar üzerinde gerçekleştirilen denetimlerin eksik şekilde yapıldığını ifade edebileceği gibi bu denetimlerin iyi şekilde yapılmadığını da gösterebilir.

1980’li yıllardan sonra kamu yönetimine kazandırılan yönetim, subsidiarite, desantralizasyon vb. kavramların yönetim sürecine dahil edilmesi, gerek vatandaşın gerekse sivil toplum kuruluşları ya da siyasi partilerin denetim sürecinde daha aktif rol almalarına neden olmaktadır.

Söz konusu durumların yanında teknolojik, toplumsal ve iktisadi gelişmeler de kamu yönetiminin yetki alanını geliştirerek kamusal faaliyetlerin kapsamını da genişletmektedir. Bu durum, kamu yönetiminde denetim faktörüne duyulan ihtiyacı artırmaktadır. Bunun yanında denetim görevini üstlenen kurumların çeşitlilik göstermesinin yanında özellikle yeni bir denetim kurumu olarak nitelendirilen Kamu Denetçiliği Kurumu da denetim anlayışının gelişmesine etki etmektedir.

Çalışmanın ele alınma amacı, Türkiye’deki denetim türlerinden bahsedilerek yeni bir denetim biçimi olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 2013 yılında faaliyete geçmesinden bu yana uygulamada ne kadar aktif ve etkili olup olmadığını belirlemektir. Kurumun beş yıllık süre içerisinde, toplum tarafından benimsenip benimsenmediği ve Türkiye’deki siyasal, toplumsal, kültürel yapıya ve bu alanlara ait gelişmelere ayak uydurup uyduramadığına yönelik çıkarımlar yapılmaya çalışılmıştır.

Çalışma, üç bölümden oluşup, Türk kamu yönetimindeki denetimleri ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nu kapsamaktadır. Çalışmanın sınırları, Türkiye ve Türk kamu yönetimi olarak belirlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu’na sahip herhangi bir ülke ile

Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu arasında herhangi bir kıyas söz konusu olmayıp yalnızca diğer ülkelerden birkaç örneklendirme yapılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde; kamu yönetiminde denetim mekanizmasına ait kısa bilgilendirmeler yapılarak denetime ait tanımlardan, denetimin Dünyada ve Türkiye'deki gelişiminden, denetimin kapsam, amaç ve niteliklerden bahsedilmiş akabinde denetim türleri incelenmiştir.

İkinci bölümde; Türkiye'de kamu yönetiminin denetimini sağlayan siyasal denetim, yasama, yürütme ve yargı denetimi, idari denetim ayrıca alt başlıklar halinde bunların kendi içerisinde de idare üzerinde uygulamış oldukları denetim türlerinden bahsedilmektedir. Bunların yanında, baskı gruplarının denetiminden, uluslararası denetimden ve denetim kurulları tarafından gerçekleştirilen denetimler incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Dünyadaki ve Türkiye'deki gelişiminden, ombudsmanlık kavramından, kurumun özellikleri, nitelikleri ve görevlerinden ayrıca, KDK'nın kurulmasına yönelik eleştirilerden ve kurulmasına yönelik destekleyici fikir ve tavsiyelerden bahsedilmektedir. Bunun yanı sıra ombudsman türleri, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulma sürecindeki yasal çalışmalar ve söz konusu kuruma ait bazı sayısal veriler şekiller yardımıyla aktarılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

İnsanlık tarihiyle eş zamanlı olarak gelişen yönetim, beraberinde bir fonksiyonu olarak denetimin de gelişimini sağlamaktadır. Denetim olgusu toplumun en küçük birimi olan aileden başlayıp arkadaşlık ilişkilerinde, kurum ve kuruluşlar ya da siyasi organlar içerisinde gelişim göstermektedir.

Denetim, yapıldığı alanların genişlemesi açısından çeşitli tanımlarla ifade edilmektedir. İktisadi, mali, muhasebe alanlarına ait farklı denetim tanımlarıyla karşılaşıldığı gibi kamu kurumları veya özel kurumlarda ve bunların dışında devletin temel görevleri (yasama, yürütme, yargı) kapsamında yapılan tanımlarla da çeşitlilik gösterebilir. Bunun yanında denetim, kamu yönetiminde hiyerarşik ve vesayet denetimlerini barındıran iç denetim mekanizmalarının yanında siyasi organlar, üst yöneticiler ya da bağımsız denetim birimleri tarafından gerçekleştirilen dış denetim mekanizmaları ile de gerçekleştirilebilir. Kamu yönetimi içerisinde yapılan tüm denetim uygulamaları ise demokratik, sosyal ve hukuk devleti ilkelerine bağlı kalınarak gerçekleştirilmelidir.

Farklı zaman dilimlerinde, kamu yönetimi içerisinde meydana gelen değişimlerin, denetim sistemlerine duyulan ihtiyacı artırdığı söylenebilir. 19-20. yy. dönemlerini kapsayan süreçte ekonomik dalgalanmaların devletin piyasa üzerindeki bakış açısını değiştirmesi, kamu yönetimi içerisinde de değişimin yapılması gerektiğini tetiklemektedir. Bu dönem içerisinde devletin ekonomi üzerindeki etkisi azaltılmaya çalışılmış, ancak istenilen hedeflere ulaşılamadığı için sosyal ve ekonomik hayat üzerinde düzenlemeler yapılması gerektiği gerekçesi ile sorumluluk tekrar devlete bırakılmak istenmiştir. 1980'li yıllarda serbest piyasa ekonomisi anlayışı ile yeni kamu işletmeciliği sürecine adım atılmış ve kamu yönetimi işletme yönetimine yaklaştırılmak istenmiştir. Ancak, vatandaş odaklı

yaklaşımın müşteri odaklı yaklaşıma dönüşmesi, kamu yararından uzaklaşılması toplumsal açıdan gerginliğe neden olmakla birlikte yeni kamu yönetimi anlayışı eleştirilere maruz kalmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının kamu ile örtüşmeyen yönlerinin düzeltilmesi adına 1990'ların başında vatandaş odaklı, demokratik temellere dayanan yönetim anlayışı gelişim göstermeye başlamıştır. İdare-memur ve idare-vatandaş ilişkisine önem veren yönetim anlayışı, vatandaşın hizmet beklentisini artırmaktadır. Niteliksel ve niceliksel olarak gerçekleşen bu artışın yanında yönetimde verimlilik, etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve açıklık ilkelerine verilen önem de artmakta dolayısıyla denetime her dönemkinden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu yönetiminin vazgeçilmez unsuru olarak değerlendirilen ve toplum üzerinde hakimiyeti artan bürokrasinin; kırtasiyecilik, otoriteye aşırı bağlılık, kâğıda ve evraklara düşkünlük, işlerin her zaman yazılı şekilde ilerlemesi anlamlarına bağlı kalarak toplum gözünde kötü bir kavram olarak tanınması bürokrasinin, gerek siyasi gerekse demokratik kontrolünün hangi idari denetim organı tarafından gerçekleştirileceği hususu çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Bu açıdan bürokrasi üzerinde mutlak bir denetim sisteminin var olması gerektiği savunulabilir. Bürokrasi üzerinde bir denetimin sisteminin varlığı ne kadar önemli ise farklı alanlar üzerinde uygulanması gereken denetim sistemlerinin varlığı da bir o kadar önem taşımaktadır. Anayasanın belirli maddelerinde farklı alanlar üzerinde ele alınan denetimler, bu durumu ispatlar niteliktedir. Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemi'ne uyarlı, 1982 Anayasası'nın kimi maddelerindeki değişiklikler göz önünde bulundurularak bunlardan birkaçı belirtilecek olunursa (1982 Anayasası);

“Din ve vicdan hürriyetinin erdenetiminden (Md. 24), eğitim ve öğretim alanındaki denetiminden (Md. 42), halkın beden ve ruh sağlığı için yapılan devlet denetiminden (Md.

56), seçimlerin denetiminden (Md. 67), siyasi partilerin denetiminden (Md. 69), dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkından (Md. 74), seçimlerin genel yönetim ve denetiminden (Md. 79), TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarından (Md. 98), DDK'nın denetim yetkisinden (Md. 108), "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" ibaresi ile yargı denetiminden (Md. 125), mahalli idare organlarının seçilmelerine ve organlık vasfını kaybetmelerine ilişkin itirazlara yapılan denetimlerden ve bu denetimlere karşı yargı yolunun açık olduğu ibaresinden (Md. 127), Yükseköğretim kurumlarının denetiminden (Md. 130), adalet hizmetleri (Md. 144) ve kanunların şekil bakımından denetiminden (Md. 148), Sayıştay denetiminden (Md. 160) ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nin denetiminden (Md. 165)" söz edilmektedir.

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında denetimin tanımı, dünyada ve Türkiye'de denetimin gelişimi, denetimin kapsamı ve temel amaçları, özellikleri, ilkeleri ve denetimin türleri ele alınmaktadır.

1.1. Denetimin Tanımı

Denetim, dilimizde eski kullanım biçimi ve karşılığı "rabk" ve "rükub" köklerine dayanan "murakebe" deyimini ile ifade edilmektedir. Deyim; bakma, himaye altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür (gizleme) anlamlarını içermektedir (Akpınar,2006:26). Türk Dil Kurumu denetim ve kontrol kelimelerinin birbirine eş değer anlamlar ifade ettiğini belirtmiş ve Türkçe Sözlüğünde; "Denetleme" neler olduğunu neler olacağını anlamak için bakmak; "kontrol" ise, bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleme, denetleme şeklinde tanımlanmıştır (Parlak,2013:216).

Arapça "fetiş" kökünden gelen *teftiş* kelimesi, bir işin ya da bir şeyin aslının doğru veya iyi yapılıp yapılmadığını incelemek anlamında kullanılıp Türkçedeki denetim

kavramı ile aynı anlamları ifade etmesine karşılık daha formel bir yapıyı çağrıştırmakla birlikte Latince “specere” bakmak, “in-spacere” içine bakmak anlamlarıyla beraber kesin araştırmak ve soruşturmak, yakından tetkik etmek şeklinde ifade edilmektedir; bu ifadeyle Türk idari sisteminin bağlı olduğu denetim geleneğinin genel özelliğini yansıtmaktadır. Latince cetvel olarak ifade eden *Kontrol* kelimesi, “contrarotula” kavramından türemiştir. Geçmiş zamanda günümüzdeki ticari defterler bulunmadığından “rotula” isimli cetveller kullanılması koşuluyla, aynı işlemin yazıldığı esas cetveldeki kayıtların doğruluğunun kontrolü bu yöntem ile sağlanmakla birlikte daha sonraları “contrarotula” kelimesi her türlü önlemler için kullanılmaya başlamış ve kontrol kavramı günümüzde oldukça geniş anlamlara sahip olmuştur (Batmaz,2015:8). Türk Dil Kurumu’nun güncel Türkçe sözlüğünde ise kontrol, bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakma olarak tanımlanmıştır (TDK, 2017).

Uygulamada muayene, revizyon, kontrol, araştırma, sınaama, yoklama, tahkik, teftiş, inceleme, gözleme ve gözetleme gibi çeşitli şekilde kullanılması açısından terminolojide denetimle aynı anlama gelen birçok kavram bulunmaktadır (Usta,2014:30).

Türkçedeki karşılığına göre denetim, bir kamu kurum veya kuruluşuna ait hukuki işlem ve faaliyetlerin, önceden tayin edilen ve bilinen prosedürlere, normlara ya da yönetmeliğe uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla bağımsız birimlerce tetkik edilmesi ve bu tetkiki yapan makamın özelliği ve ilgili yönetmeliğin gereğince bir sonuca ulaşmasıdır (Atay,2014:11).

Denetim kavramı, günlük dilde farklı tabirlerle kullanılmakla beraber uygulama ve teorilerle birlikte ayrı bir disiplin olarak kabul edilmektedir. Bu tabire bağlı olarak denetim, kural olarak kamusal kanadı ağır basan, uzmanlaşmış kişi ve organlar tarafından yürütülen

bağımsız ve sistemli bir faaliyettir. Bilimsel esaslara dayalı bu faaliyet, belirli süreçlerde sürekli ya da gerekli görüldüğünde geçici program ve planlar vasıtasıyla res'en, talep veya talimatlar üzerine uygulanabilir, uygulama sürecinde gerektiğinde uluslararası kabul gören ilke ve standartlardan faydalanılabilir (Atay,2014:10).

Süreç içerisinde yönetim mekanizması, standart ve kaynakların değişebilmesi karşısında denetim olgusu; amaçlara ulaşmak için belirlenen hedeflerin ölçülülüğü, amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı, kaynakların etkin ve verimli kullanıp kullanılmadığı, sistemin yapı ve işleyişi açısından mevzuata uyulup uyulmadığı, kaliteden ödün vermeden performans kriterlerine sahip olunup olunmadığı; sorunların oluşabilme olasılığına karşılık risk odaklı raporlar ve çözümler üretilmesi, önlemler alınmasında rehberlik etmek, organizasyonlara karşıt eylem ve işlemleri uygulayanların gerekli müeyyidelerle karşılaşmasını sağlamak ve geleceğe yönelik hükümlerde bilgi oluşturmak amacıyla güvence temin eden bir faaliyettir (Okur,2007:4).

Denetimin konusu ve kriterleri, tarafsız olması, uygunluk derecesi, bilgi kullanıcıları ve sonuçların raporlanması kavramlarını içine alan tanımına göre, bir örgütün iktisadi hareketlerine ve olaylarına ilişkin izah edilen bilgilerin, önceden belirlenen niteliklere uygunluk derecesini belirlemek ve olaylara ilişkin bilgilerle ilgili delillerin tarafsızca elde edilmesi, değerlendirilmesi ve sonucun bilgi kullanıcılarına raporlanması sürecidir” (Kepekçi,1998:1).

Uluslararası Denetim Komisyonu denetimi şu şekilde tanımlamaktadır;

“Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre tarafsızlıkla analiz etme, ölçme suretiyle değerlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olma,

mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerlik, güvenilirlik ve tutarlığını sağlama ve ulaşılan sonuçları ilgililere duyurma sürecidir” (Kulaksız,2008:5).

Amerikan Muhasebeciler Birliğinin Temel Denetim Kavramları Komitesi Raporu’nda;

“Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili beyan edilen bilgilerin, önceden oluşturulmuş kriterlere uygunluk derecesini belirlemek için ekonomik faaliyet ve olaylara ilişkin bilgilerle ilgili delillerin objektif olarak elde edilmesi, değerlendirilmesi ve elde edilen sonuçların ilgili taraflara iletilmesini sağlayan sistematik bir süreçtir” (Kurnaz ve Çetinoğlu,2010:11).

Köse (2007)’ye göre genel tabiriyle denetim, belirlenmiş bir program, plan ya da projenin veya bir kurum ya da kuruluşun yapısı, mekanizması ve sonuçlarının önceden tayin edilen standartlara uygunluk derecesinin gözleme, sorgulama, araştırma gibi yöntemlerle belirlenmesi ve elde edilen çıktılarının nesnel ve sistemli bir şekilde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara duyurulması süreci; en geniş tabiriyle, ekonomik faaliyet ve hadiselerle alakalı olmak üzere meydana gelmiş çıktıları başlangıçta belirlenmiş hedef, standartlar ve özelliklere göre, yansız şekilde kontrol etmek ve çözümlenmek koşuluyla delillere dayanarak ileride kusurların önlenmesine yardımcı bulunmak, şahıs ve kuruluşların gelişimine, mali kontrol ve yönetim sistemlerinin güvenilir, tutarlı ve geçerli konuma gelmesine yol göstermek ve elde edilen çıktı ve bulguları ilgili kişilere bildirmek amacıyla uygulanan sistemli bir süreçtir. Akpınar (2006)’a göre denetimin bu tanımı sadece kavramın edilgen boyutunu yani “anlama” ile kısıtlı olan süreci belirtmektedir oysaki bu sürecin yanında “durum, işlem ya da eylemin mevzuata uygunluğunu sağlamak için ona karışma işlevi” ile denetimin etken boyutunun unutulmaması gerekmektedir.

Falay (1997)’a göre sosyal bilimlere ilgilendiren denetim;

“Bir kişinin, kurumun veya sürecin önceden saptanmış bulunan kıstaslar (mevzuat, kural ve değerler) çerçevesinde izlenmesi, ölçülmesi, kıyaslanması ve bu kıstaslar çerçevesinde gözlenen kişi, kurum ve süreçlerin tutarlılık, çelişki veya eksiklik gösterip göstermediğinin sözlü veya yazılı olarak ortaya konulmasına yönelik bir çalışmadır” (Falay,1997:18).

Kurnaz ve Çetinoğlu (2010)’na göre hukuki anlamda denetleme, devlet daire ve teşkilatının dışında özel hukuk kurallarına göre oluşmuş kurumların kamu çıkarları noktasından, nizamname, statü ve kanun hükümlerine uygun çalışıp çalışmadıklarının incelenmesidir.

Macmillan Muhasebe Terimleri Sözlüğü’ne göre mali esaslar kapsamında denetim;

“Bağımsız bir denetçi aracılığıyla görevinin yerine getirilmesi sırasında ve yasal kurallara uygun olarak, bir girişime ait mali dokümanları ilgilendiren düşüncelerin ifadesi için yapılan bağımsız bir sorgulamadır. Bu sorumluluk süreci içerisinde denetim, bir teşkilattaki kaynakların kontrolündeki başarının ilgili grup vasıtasıyla ya da onun adına tetkik edilmesi sistemidir” (Kubalı,1998:29).

Eryılmaz (2013)’a göre, denetim ve yolsuzluğun birbirleri ile ilişkili kavramlar olması; orada denetimin yetersiz olduğunu ya da denetimin hiç olmadığını göstermektedir. Yönetimin hesap verebilirlik ilkesi denetimi içeren geniş bir kavram olduğu gibi denetim, hesap verebilirliğin bir aracı konumundadır. Bu fonksiyon karar ve eylemlerin önceden belirlenmiş yöntem ve kurallara uygunluğunun kontrolü olduğu gibi belirlenen gaye ve hedefler ile hizmet standartlarına ne derecede ulaşıldığının analiz edilmesi olarak da ifade edilmektedir.

İdarenin kusurlu yönlerinin düzeltilmesi kapsamında denetim, planlara ve amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının tespiti, ulaşılmamış ise bunun sebeplerinin tespit edilmesi ve değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonucunda yapılan iş ve işlemlerin tümüdür (Kaplan, Macit ve Özcan,2014:76).

Denetim, kavramsal açıdan geniş bir literatüre sahip olsa da son zamanlarda teftiş ve denetim kavramlarının algılanmasında kimi farklılaşmalar meydana gelmektedir. Yakın zamanlarda teftiş veya denetimin beraber veya birbirleri yerine kullanılması problem oluşturmazken, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Türk kamu yönetimine kazandırdığı “ iç denetim” kavramı ile denetim birimlerinin meydana gelmesi ve görev alanları açısından, teftiş ve denetim kavramlarının birbirleri yerine kullanılması problem teşkil etmeye başlamıştır. 5018 sayılı Kanun, denetim ve teftiş birimlerinin yetki ve faaliyet alanları arasında bir çakışma meydana getirdiği gibi bu yetki ve faaliyet alanları, kavramlara özerk anlamlar yüklemiş ve kendi konumlarını belirleme gayretlerini de ortaya çıkarmıştır. 5018 sayılı Kanun'un uygulanmasından kısa süre sonra denetim kavramı iç denetim sistemi; teftiş kavramı ise geleneksel denetim sistemi ile ifade edilmeye başlamıştır (Batmaz,2015:9).

1.2. Denetimin Gelişim Süreci

İnsanlık tarihiyle beraber gelişen yönetim kavramından, herhangi bir amaca ulaşma gayretinde bulunan tüm alanlarda da bahsetmek mümkün olabilir. Buna bağlı olarak denetim kavramının geçmişi de oldukça eskiye dayandırılabilir.

1.2.1. Denetimin Dünyadaki Gelişimi

Denetimin köken itibariyle nerede ortaya çıktığı tam olarak bilinmemekle beraber arşiv kayıtlarındaki bilgilere göre M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar

dayandırılmaktadır. Bu bilgilerin dışında kamusal hesapların kontrolü için Eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde de kullanıldığına dair bulgular bulunmaktadır (Akpınar,2006:30).

Eski Mezopotamya’da arkeolojik araştırmalarda kralların, kraliyete ait tahıl ambarlarındaki görevlileri kontrol etmek ve ambarların sayımını yapmak üzere katiplerini görevlendirdikleri bulgulara rastlanmakta ve bu bulgular devlet yönetimindeki faaliyetlerin ve kamu mallarına ait hesapların denetiminin merkezini oluşturmaktadır. Mezopotamya’daki bu uygulamalar Eski Yunan’da demokrasi kavramının gelişmesi ve şehir devletlerinin kurulması ile aynı faaliyetlerde devam etmiştir. Şehir (Site) devletlerinde düzenli bir denetim sistemi oluşturularak, kamu birimlerindeki görevliler vatandaşa hesap vermekle zorunlu hale getirilmişlerdir. Mısır ve Roma Medeniyetlerindeki bulgulara kanıt olarak ise M.Ö. 1100 yılında Zhou Hanedanlığı döneminde, Çin’de denetimle ilgili bazı uygulamalar yapıldığı tespit edilmiştir (Bezirci ve Karasioğlu,2011:573).

İslami dönemin başlarında, İslam cemaatinin lideri Hazret-i Peygamber, dine karşı hareketleri düzeltip doğrusunu öğreterek toplum üzerinde denetimi sağlıyordu. Medine’de nüfusun artması ve ticaretin çoğalmasıyla beraber devlet faaliyetlerinin artması sonucu Hz. Peygamber bu faaliyetlerin yürütülmesi için din muallimleri, komutan, vergi ve zekat toplama memurları, elçi gibi farklı alanlara yönelik memuriyetler oluşturmuştur. Ayrıca Medine’de çarşı-pazar işlerinin kadınlar tarafından yapılması sebebiyle çoğunluğu kadınlardan oluşan; ölçü ve tartıya dikkat etmeyenlerin belirlenmesi, çarşı-pazarın denetimi, gerek görüldüğünde ceza kesme görevini üstlenen müfettişler görevlendirilmiştir. İlk vazifelendirilen kişi ise Şifa Binti Abdullah’tır. Kimi kaynakta İslamiyet’in ilk dönemlerinde Mekke’de Hz. Said Bin Said İbn-il As’ın, Medine’de ise Hz. Ömer’in

müfettiş olarak görevlendirildiği yer almaktadır (Mil,2016:17). 7. yy-13. yy. dönem aralığını kapsayan süreçlerde ise kamu denetiminin geliştirilmesinin yanında İslam halifelerinin farklı farklı denetim ve muhasebe birimleri oluşturduklarına dair yazılı deliller bulunmaktadır (Akpınar,2006:30).

Mali kaynakların ve sorumluluk zincirinin teminata alınması için alınan önlemler ve bu önlemlere bağlı teknikler çağdan çağa değişmekle beraber Monarşinin hakim olduğu süreçte denetim, vergilerin eksiksiz toplanmasını amaç edinirken Merkantilist dönemde ulus devletlerin ortaya çıkışı ve uluslararası ticaretin artışı ile sınır ötesi ticaret amacıyla gidenlerin dönüşlerinde muhasebelerinin tutulması amaç edinilmiştir. Kamu denetimi, teknik, amaç ve konumu açısından diğer denetim biçimlerinden ayrı özelliklere sahip olmakla beraber denetimin kurumsallaşması, 18. yy. demokrasinin yükselişine denk gelmektedir. Bu dönemde demokratik parlamenter rejimin kurulması ve gelişmesine, bütçe ve denetim kurumlarının oluşturulması etken olmaktadır. Bütçe kurumunun oluşturulması ile devletin gider yapma ve gelirleri toplamaya izin verme yetkisi hükümdarlardan vatandaşları temsil eden parlamentolara verilmiştir. 1215’de İngiltere’de ilk mali uzlaşma belgesi olan “Magna Carta”, yönetim faaliyetlerinin denetlenmesi hususunda ilk yazılı kuralları içerirken giderler üzerindeki denetim 1688 Devrimi ve İnsan Hakları Beyannamesi ile sonuçlandırılmıştır (Kubalı,1998:9-10). 18. yy. İngiltere’ sine gelindiğinde hesap verme sorumluluğu kavramı gelişerek bu yüzyılın sonlarına doğru 1690 yılında “Kamu Hesapları Komitesi” oluşturulmuş ve İngiliz Sayıştay’ı kurulmuştur. Bu sayede ilk kez kamu maliyesindeki parlamentonun üstünlüğü hayata geçirilerek yasama organının yürütme organını kontrolü kuralı kabullenilmiştir (Bezirci ve Karasioğlu,2011:574). Ayrıca 1789 Fransız Devrimi ile Fransa’da devletin tüm gider ve gelirleri üzerindeki kontrolü parlamentoya devredilmiştir. Bu yetki demokrasinin temelini oluştururken

parlamentonun bütçe ile ilgili yetkisi ise “bütçe hakkı” şeklinde ifade edilmiştir (Kubalı,1998:10).

Sanayi Devrimi öncesinde denetim, işletme çalışanlarının dürüstlüklerinin ve yanılmaların belirlenmesi biçiminde yapılırken; Sanayi devriminden 1900 yılına kadar olan süreçte %100'lük yapılan incelemelerde yanılmaların bulunması nedeniyle, 1900-1930 yılları arasında %100'lük incelemelerle örnekleme yoluna başvurulmaya başlanmıştır. Bu aralıkta gelir ve bilanço tablolarının doğruluğunun tasdiklenmesi biçiminde ilerleyen denetim çalışmalarına, yetkili kişi ve kurumlara Devlet de ortak olmuştur. Ancak 1930'dan günümüze kadar teknolojinin gelişmesi ve mamul çeşitlerinin çoğalması ile %100'lük inceleme imkanları güçleşmiş ve bu sebeple mali bilgiler örnekleme yolu kullanılarak incelenmiştir. 1930 yılından sonraki süreçlerde örnekleme çalışmalarında gelişim yaşanırken iradi örnekleme çalışmaları dışında istatistiki örnekleme çalışmalarının geliştirilmesi için de çaba harcanmıştır (Akgül,2000:4).

Mil (2016)'in Türk Kamu Denetim Sistemi kitabındaki bilgiler ışığında 1900'lü yılların başından günümüze kadar gelişen süreçte denetim kavramı için kullanılan yaklaşımlar Tablo-1 de gösterildiği gibidir:

Tablo 1: 1900-Günümüze Kadar Denetim Gelişiminin 4 Evresi

Belge Denetimi Yaklaşımı	1900'lü yılların başına kadar çalışmalar belgelerin tümünü inceleme amacıyla devam etmiştir.
Mali Tablo Denetimi Yaklaşımı	1900-1930 yılları arasında kayıtların tamamının incelenmesi yöntemi yerini örnekleme yöntemine bırakmıştır.
Sistemlere Dayalı Denetim Yaklaşımı	1930'lu yılların ardından gelişim hızla devam etmiş, iradi örnekleme yönteminin ardından istatistiki örnekleme yöntemi kullanılmaya başlanmıştır.
Yönetim Denetimi Yaklaşımı	Günümüze gelindiğinde denetimde bilişim teknolojilerinden ve çağdaş denetim yöntemlerinden faydalanma ön plana çıkmıştır.

Kaynak: (Mil,2016:18).

Tablo 1’de denetim fonksiyonunun yıllara göre çeşitlilik gösterdiği gibi uygulanan denetim teknik ve yöntemlerinin de değiştiği görülmektedir. Denetim fonksiyonunun çeşitlenmesi ya da kullanılan teknik ve yöntemlerin değişme gerekçeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının, siyasi organların veya idarenin; zaman içerisinde iş yükünün artmasına, farklı yönetim biçimlerinin benimsenmesine, teknolojinin gelişmesine bağlı olarak denetim konusunun ulusal boyutu aşarak uluslararası bir konuma gelmesine bağlı kılınabilir.

Denetimin nitelik, işlev ve kapsam açısından temel değişimi II. Dünya Savaşı sonrası döneme rastlamaktadır. Hata bulmaya odaklı denetim düşüncesi ve hesapların tek tek incelenmesi işlevleri değişmiş bunların yerine dönem sonu mali tabloları dikkate alınarak kurum ve kuruluşların değerlendirilmesine dikkat edilmiştir (Özekicioğlu,2018:75). Demokrasinin gelişim evresinde çağdaş sosyal devlet faaliyet ve uygulamalarının artması, yönetilenlerin idareden beklenti ve taleplerinin artması, devletin sosyoekonomik kalkınmada etkin rol alması, kamusal harcamaların içerik ve bileşiminde olduğu kadar denetimin kalitesinde de değişimi mecbur kılmıştır (Alhas,2015:42).

Toplum yapıları üzerinden denetimden bahsedilecek olunursa tarım, sanayi ve bilgi toplumlarında şekillenen denetimin şekil ve işleyişinin birbirinden farklılık gösterdiği söylenebilir. Bilgi toplumlarında denetim anlayışı daha çok problemleri saptayan, hedefe bağlı çözümleyici nitelik gösteren bir süreç olup performans denetimi, şeffaflık ve hesap verme anlayışlarının tümü farklılık ifade eden kavramlar sayılmaktadır. Bilgi çağında denetim için belirlenen kavramın, yol gösterici, cezalandırmayan, sorunları çözücü, yardımcı olan denetim anlayışı ile gelişmeye başladığı ifade edilebilir (Kulaksız,2008:9).

1.2.2. Denetimin Türkiye’deki Gelişimi

Türkiye’de batılı anlamda çağdaş bir mali denetim sisteminin kurulması Tanzimat ile birlikte yenilik ve değişim davranışları neticesinde Maliye Teftiş Heyeti (1879)’nin kurulmasıyla başlamıştır. Tanzimat döneminde (1839-1876) mali anlamda oluşturulmaya çalışılan reformların faaliyetlerini denetlemek için kurulan komisyon ve meclisler Teftiş Heyeti’nin kurulmasına önderlik etmişlerdir (Tabakoğlu ve Taşdirek,2015:92). Daha önceden yapılan mali düzenlemelerde devletin gelir ve giderlerinin denetimi fazla önem taşımazken Tanzimat döneminde bu konudaki denetim girişimleri artmış ve denetimin kurumsal çevresi oluşturulmaya başlamıştır. Kurumsallaşma sürecinde devlet, kendi muhasebe şartlarını yeni şartlara uygun olarak oluşturabilmek için Divan-ı Muhasebat ve Meclis-i Muhasebe gibi kurumlar oluşturmuştur. Bu kurumlar Sayıştay ve Muhasebat Genel Müdürlüğü adlarıyla günümüze kadar gelmiş ve devlet muhasebesinin çağdaşlaşmasında pozitif katkılarda bulunmuşlardır (Akgül,2000:5).

Osmanlı Şeriye Sicilleri üzerindeki incelemelere göre Osmanlı Devleti Hukuk Sisteminde amme çıkarlarını takip etmek üzere her türlü mali kapsamlı konulara bakmak için “kadı”lar görevlendirilmiştir. Kadılar buldukları bölgelerde yetki sınırları çerçevesinde her türlü muhasebat işlemlerinden ve yapılan işlemlerin kontrol edilmesinden sorumlu tutulurken muhasebat kapsamlı almış oldukları her türlü kararı şeriye sicillerine kayıt etmektedirler. Osmanlı Merkezi Hükümetinde, II. Mahmut döneminde Avrupa örneğine uygun olarak günümüzdeki bakanlık görevlerini üstlenen Nezaretler oluşturulmaya başlamıştır. Bu kuruluşların temelini “teftiş” birimleri oluştururken teftiş görevleri ise “müfettişlere” ait olmaktadır. Teftiş birimlerinde müfettişlerin görevlendirilmesi ise Türk Kamu Yönetiminde denetleme görevinin bağımsız bir birim vasıtasıyla yürütülmeye başladığını göstermektedir (Bezirci ve Karasioğlu,2011:575). 16.

yy. başlangıcından 19. yy'e kadar geçen süreçte Osmanlı Devleti mali denetimi Başbaki Kulluğu tarafından yürütülmüş ve kurum 250 yıldan fazla varlığını sürdürmekle beraber 19. yy. başlarında yerini çağdaş kurumlara bırakmıştır. 1838 Maliye Nezareti'nin kuruluşu ile bu görev kısa süreli olarak Maliye Müfettişleri tarafından yürütülmeye başlamıştır. Fakat devletin gelir gider birimlerinin ve merkezde mali konuların denetlenmesi, vergi tahsilatında yaşanan problemlerin çözülebilmesi için çeşitli meclis ve komisyonlar oluşturulmuştur (Tabakoğlu ve Taşdirek,2015:92).

Abbasiler döneminde oluşturulan bakanlık büroları içerisindeki ulaştırma, istihbarat, posta ayrıca gizli teftiş görevini üstlenen "Divan-ı Berid" ve devlet işlerinde haksızlıkların önlenmesi için görevli "Divan-ı Mezalim" kurumları oluşturulmakla beraber bu sistemin idaresi için "Kadı'ul-Kudat" görevlendirilmiştir. Anadolu Selçuklu Devleti'nde de eyalet kadılarının terfi ve tayin görevini "Kadı'ul-Kudat" üstlenirken bunun yanında idari ve mali işlerin denetlenmesi için "Divan-ı İşraf" adında Kadı'ul-Kudat'a benzeyen bir ofis oluşturulmuştur (Akpınar,2006:31).

Milli Mücadele döneminin olağanüstü şartlarında 1921 Anayasasında "*... mıntıkların umum surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, mıntika vilayetlerinin müşterek işlerinde ahengin tanzimi*" gibi görevleri yerine getirmek üzere Bölge Müfettişliklerinin kurulması için adımlar atılmaya çalışılmış, ancak olağanüstü şartların kalkması ile bu kuruluşlar Cumhuriyet sonrası 1924 Anayasası'nın idari yapısında bulunmamıştır. Cumhuriyetten sonraki süreçte bakanlıklar, en önemli idari kuruluş niteliğine sahip olurken genellikle ve doğrudan doğruya diğer merkez kuruluşları üzerinde "soruşturma" ve "denetleme" işleri ile görevli "Teftiş Heyeti" adıyla bilinip daha sonrasında "Teftiş Kurulu Başkanlığı" adıyla sürekli var olagelmışlerdir (Alhas,2015:43).

Türkiye’de kamu denetimi, Tanzimat sonrasında gelişme gösterirken bağımsız denetimin gelişimi 1960’lı yılların ortalarında başlamıştır. Yurtdışı muhabir ve fon kaynaklarının talebi doğrultusunda mali piyasalarda hareket gösteren bankalar ile yurt dışında fon sağlayan kuruluşlar mali tabloların denetimini yaptırmaya başlamışlardır. Yurtdışında yerleşik bağımsız denetim şirketleri ile yürütülen bu faaliyetler 1970’li yılların başlangıcıyla uluslararası bağımsız denetim şirketlerinin Türkiye’deki üye firmaları vasıtasıyla yürütülmeye başlanmıştır. 1987 öncesinde Türk hukukunda vergi mevzuatı ve TTK çerçevesinde kamu işletme denetimleri ilk kez kamu gelirlerini teminat altına almak amacıyla, kamu otoriteleri vasıtasıyla yürütülen bir denetim şeklinde görülürken, 1987 sonrasında kamu denetçilerinin dışında bağımsız denetçilerden faydalanma ihtiyacı ortaya çıkmış ve bu ihtiyaçla beraber bağımsız denetim, işletme denetiminde kullanılmaya başlanmıştır (Bezirci ve Karasioğlu,2011:576-577).

Türkiye’de bağımsız denetim zorunluluğu ilk kez 1987 yılında bankaların denetimi vasıtasıyla gündeme gelmiş ve bu gelişme ile 24 Aralık 1987 tarihinde T.C. Merkez Bankası bağımsız denetim kurumlarının yapacağı banka denetim kurallarını izah eden denetim hususundaki tebliği yayınlamıştır. 18 Haziran 1988 tarihinde SPK yayınladığı Seri X, 3 no’lu tebliği ile sermaye piyasasında yaptırılacak bağımsız denetlemelerde, bağımsız denetim kuruluşları ile denetçilere ait temel esasları belirlemiş, aynı tarihte Seri X, 4 no’lu tebliğ yayınlanarak denetleme çalışmalarında ve raporlarda uyulması mecburi ilke ve normlar tayin edilmiştir. Bağımsız denetim alanında Türkiye’de yapılan en önemli gelişme ise 13.06.1986 tarihli 20194 sayılı Resmi Gazete ’de yayınlanıp yürürlüğe giren 3568 Sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik, Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu ve akabinde yönetmelik ve tebliğlerdir (Akgül,2000:5).

3568 Sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik Ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu (1989)'un ilk maddesine göre; *“Bu kanunun amacı, işletmelerde faaliyetlerin ve işlemlerin sağlıklı ve güvenilir bir şekilde işleyişini sağlamak, faaliyet sonuçlarını ilgili mevzuat çerçevesinde denetlemeye, değerlendirmeye tabi tutarak gerçek durumu ilgililerin ve devlet kurumlarının yararına tarafsız bir şekilde sunmak”* şeklinde ifade edilmektedir. Bu kanun amacı; işletmelerin çağdaş denetim yöntemlerine ulaşması gerektiği hedeflerini belirtilirken kanun maddelerinde sıkça kullanılan Maliye Bakanlığı ve geleneksel açıdan Türk işletmelerinde muhasebenin vergi amaçlı tutulması, söz konusu maddelerin daha çok Maliye Bakanlığı'na görev yüklediğini göstermektedir (Güvemli ve Özbirecikli,2011:150).

1980 sonrasında Dünya çapında kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde yaşanan niteliksel ve niceliksel değişimler yeni bir kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu oluşturma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Dünya'daki değişimlere bağlı olarak 1980 sonrasında devlet faaliyetlerinin minimize edilmesi yolundaki politikalar, bu süreçte çıkan krizler, politika kararsızlığı, devletin sağladığı hizmetlerin ne derecede kaliteli ve verimli olduğu gibi sorunlar kamu yönetiminde kalite ve reform arayışlarını mecburi kılmıştır. Değişimi şart koşan bu sıkıntılar sonucunda 1927 yılından günümüze kadar gelen 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kaldırılarak yerine 01.01.2006 tarihli kanunen tamamen yürürlüğe girmiş Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir (Kanca,2017:494-95). TÜBİTAK, SPK, TODAİ, TSE, TRT, BDDK, Rekabet Kurumu, BAĞ-KUR, T.C. Emekli Sandığı, SSK, Kamu İhale Kurumu, MTA, Türk Tarih Kurumu, Türk Dil Kurumu gibi kurumlar 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na bağlı değil iken bu kurumların mali yönetim ve denetim görevi 5018 Sayılı KMYKK'ye devredilmiştir. Kanunun kabul edilmesiyle kamuoyunu ve ayrıca yetkilileri bilgilendirmek ve mali şeffaflığı sağlamak adına mali istatistikler oluşturma, kamuda raporlama ve

faaliyet raporlarının hazırlanması ve yayınlanması sistemine geçilmesiyle birlikte uluslararası standartlara uyum sağlamak adına denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmış ve dış denetim görevi Sayıştay'a verilmiştir. Buna bağlı olarak TBMM'nin kamu gelir ve giderleri noktasında denetim yetkisi kapsam ve konu yönünden artırılmıştır. Ayrıca uygunluk denetiminin dışında performans (yerindelik) denetiminin de kullanılması gerektiği savunulmuştur (Arslan,2004:2-41).

Denetimin tarihsel gelişimi özetlenecek olursa, 1900'lü yıllarda başlayan ve tarım, sanayi, bilgi toplumlarının ortaya çıkmasıyla değişen denetim yapısı aslen Sanayi Devrimi sonrasında şekilsel bir yapıya kavuşmuştur. Ekonominin canlanması ve ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesi; devlet yapılarının çeşitlenmesi ve faaliyet alanlarının artması sonuçlarını ortaya çıkarmıştır. Vergilerin toplanması, yerleşik hayata geçiş, kilise yapımı vb. devletin faaliyetlerinde değişimler meydana getirirken; işlerin nasıl yapılacağı, kaynak ve hizmetlerin ayrımı ise idari yapının gelişimine katkı sağlamış ve statü, rütbe, görev farklılıklarını da ortaya çıkarmıştır. Tarım toplumunda din adamı, asker, şövalye tarafından kral adına yapılan denetim, keyfi uygulama sorunsalı yaratırken; Sanayi Devrimi sonrasında sistemli bir denetim mekanizması ile denetim, meslek haline gelmiştir. Sanayi Devrimi sonrasında bürokratik örgüt yapılarının oluşmasıyla uygunluk ve kurallara bağlılık denetiminin yapılmaya başlamasının yanında denetim anlayışı problemlere geniş perspektifte yaklaşan, hedefe yönelik çözümleyici özellikler göstermiştir. Bilgi toplumunda kullanılan şeffaflık, hesap verme, performans denetimi, denetimin bu özellikleri dahilinde değişiklikler göstermiştir. Denetim olgusu bilgi çağında cezalandırmayan, yol gösterici, sorunları çözücü bir anlayışla gelişmeye başlamıştır (Kulaksız,2008:7-9).

1.3. Denetimin Kapsamı ve Temel Amaçları

Denetim kapsamının çerçevesini, “denetim hangi konuları kapsamalı ve kimler, neyi, nasıl denetlenmeli?” soruları ve bu soruları karşılayacak olan yanıtlar oluşturmaktadır. Bu soruların dışında işyerinin ve inceleme tarihlerinin belirlenmesi, denetimin ne tür bir usulle yapılması gerektiği konuları da denetimin kapsamını belirlemektedir (Mil,2016:19).

Denetim, denetim birimlerine denetim mevzusu ile denetim ölçütünün uyumuyla ilgili makul ya da kısıtlı teminat sağlamaktadır. Denetim sözleşmesinde veya denetim mevzuatında kısıtlı teminat sağlanacağı hususundan söz edilememiş ise denetim makul güvence sağlayacak şekilde gerçekleştirilir. Yapılacak olan kısıtlı ve makul güvence denetiminin kapsamı ise Türkiye Denetim Standartları çerçevesinde belirlenmektedir. Denetim konusu hususunda, mesleki etik kurallara ve mesleki şüphecilik içerisinde bulunmak şartıyla gerçekleştirilen denetim, TDS çerçevesinde gerekli ve uygun denetim delilleri toplanmasını, bu deliller ışığında bir fikir sunulmasını ve fikrin raporlanmasını kapsamaktadır (Bağımsız Denetim Yönetmeliği(Güncel). 2012).

Denetimin yapılabilmesi için ortaya konulmuş verilerin varlığı ve bu verilerin kıyaslanabilmesi için önceden saptanmış kriterlerin olması gerekmektedir. Verilerin denetlenebilmesi için saptanmış ilkeler, denetlenen verilerin türlerine göre değişebilmektedir. Maliye tarafından yapılan vergi denetiminde kıstas, vergi yasaları ve düzenlemeler iken finansal tabloların denetiminde ölçütler, Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri şeklinde değişebilmektedir. Bunun dışında daha öznel konuları kapsayan verimlilik denetiminde kıstasların oluşturulması daha güçtür. Bu açıdan değerlendirildiğinde denetçilerin denetimi gerçekleştirmeden önce denetleyecek oldukları

firma ya da kurumun denetim ilkeleri hakkında bir karara varmaları gerektiği söylenebilir (Çömlekçi,2010:5-6).

Kamu yönetiminde denetimin genel ilkeleri ve temel politikaları, denetim elemanlarının ne şekilde bir yol izleyeceği ve denetim esnasında hangi kişilik özelliklerine sahip olmaları gerektiği konularında yönlendirici bir görev üstlenmektedir. Bu prensip ve politikalar ise kamu yönetiminde Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları kapsamında ele alınmaktadır.

- Kamu yönetiminde Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları denetçilere, görevleri esnasında mesleki mesuliyetlerini gerçekleştirirken onlara yardımcı olan, denetçileri yönlendiren, kendilerinde bulunması gereken temel özellikleri belirten ilkelerden oluşmakla birlikte bu standartları klavuz olarak kullanan denetçi, denetim fikrine ulaşmak için ilgili işletme veya kurum ile ilgili yeterli veri toplama mecburiyetindedir. İlgili denetim standartlarında ele alınan temel ilkeler ise tamamlık, geçerlilik, doğruluk, kanunilik ve açıklık olmak üzere belli başlı beş temel ilkeden oluşmaktadır (Muhasebe Sitesi,2014, <http://www.muhasibesitesi.com>. 2018).
- *Kanunilik*; Hukukilik veya yasallık olarak da ifade edilen kanunilik ilkesi denetimin kanunlara uygunluğunun ve kanuniliğin denetlenmesini ifade eden bir kavramdır. İlk durumda denetim metot ve araçlarının hukuki normların izin verdiği ölçüde kullanılması gerektiğinden bahsedilirken ikinci durumda yani denetim ve denetçiyi ilgilendiren kısımda denetim faaliyetlerinin yasalara uygun olmak üzere gerçekleştirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir (Doğan,2015:120).
- *Gerçeklik*; Kaydedilmiş olan iş ve işlemlerin geçerli süreç içerisinde somut bir şekilde gerçekleşmiş olmasını ifade etmektedir (Erçiçek,2016:3).

- *Doğruluk*; Kayıt altına alınması gereken işlemlerin doğru şekilde hesaplanması, değerlendirilmesi ve ölçülmüş olmasını ifade etmektedir (Erdoğan,2002:57). Doğruluk ilkesi, denetimin bir diğer ilkesi olarak değerlendirilen dürüstlük ilkesi ile bağlantılı olduğu gibi dürüstlük ilkesinin de bağımsızlık ilkesi ile bağlantılı olduğu düşünülebilir. Denetim işlemi esnasında denetim işlemini yürüten kişi veya kişilerin mesleki dürüstlüklerinin yanında denetlenen kişi veya kurumların da bir işi ya da eylemi bilinçli olarak gerçekleştirip gerçekleştirmediği amacı güdüldüğünden mesleki dürüstlük, bir denetim elemanında aranan önemli bir niteliktir. Bu şekilde düşünüldüğünde denetimin doğruluk ilkesine bağlı kalınarak hem denetim faaliyetlerini gerçekleştirecek kısmın hem de denetime tabi tutulacak kısmın iş ve işlemlerini doğru ve dürüst yerine getirmek zorundadırlar. Denetim faaliyeti esnasında, kızgınlık, kin, nefret, öfke gibi duygusal hisler işin içerisine karıştırılmamalı ve bireysel değer yargılardan uzak durulmalıdır (Doğan,2015:120). Denetimin dürüst bir şekilde tamamlanması için denetim elemanı, oluşabilecek yolsuzluk karşısında tanık olma konumunda bulunmalı, karakterli ve adaletli tutum ve davranış sergilemelidir. Dürüstlük ilkesine uyulmaması, denetimin bağımsız biçimde yapılmasını zedeleyebilir. Öyle ki denetim elemanının dürüst davranmaması kurumsal yapının problemlerle karşı karşıya gelme olasılığını artıracak gibi kurumsal yapının tümüyle yenilenmesi gerekliliği riskini de artırabilir (Mil,2016:25).
- *Tamamlık*; tüm işlem ve olayların kayıt altına alınmış olmasını ifade etmektedir (Erçiçek,2016:3).
- *Açıklık*; kaydedilmiş işlemlerin anlaşılabilir bir şekilde ayrılması, gruplandırılması ve ilgili hesaba dahil edilmiş olmasıdır (Erdoğan,2002:57).

Denetim sürecinde denetim standartları ve yönetimin performansı arasında bir kıyas yapılırken düzeltme tedbirleri alınsa da denetim işlemi son bulmaz. Başarılı bir denetim sağlanmak isteniyorsa alınan düzeltici tedbirlerin de uygulanması gerekmektedir. Bu tedbirler yönetim elemanlarının tutumları üzerinde herhangi bir etkide bulunmamişsa istenilen amaca ulaşamaz. Yönetilenleri baz alarak bir kamu hizmeti sağlamayı amaç edinen denetim, bir düzen oluşturmanın dışında oluşan düzeni korumayı da amaç edinmektedir (Akpınar,2006:33).

Bağımsız Denetim Yönetmeliğince denetimin amacı, “mali tablolar ile diğer mali veriler dahil olmak üzere denetim kapsamına giren konuların belirlenmiş bir ölçüte uygun olup olmadığı konusunda kullanıcılara TDS çerçevesinde teminat sunacak fikirler oluşturulabilmesi” şeklinde ifade edilmiştir (Bağımsız Denetim Yönetmeliği(Güncel). 2012).

Denetim fonksiyonu örgütsel amaçların gerçekleştirilmesine maksimum katkı sağlamaktadır. Kamu kurumlarının esas amacı topluma hizmeti en iyi, verimli ve etkin bir şekilde sunabilmek olduğuna göre denetim faktörünün kamu yönetimindeki yeri ve önemi büyüktür (Mil,2016:18).

Denetim aracılığı ile ne yapılacağı, denetimin nerede ve nasıl yapılacağı, kat edilen yola kadar nasıl gelindiği ve bu gidişata göre nereye varılmak istenildiğinin saptanmasıyla, yapılan denetimin temel amacı da ortaya çıkmaktadır. Genel anlamda denetim faktörünün koordinasyon, reform, sınırlama ve önleme, etkinlik ve verimlilik anlamlarını temin etmesi, denetimin temel amaçlarını ortaya koymaktadır (Kurdoğlu,2008:3).

Denetimin esas amacı, var olanların ispatı sonrasında olması gerekenler arasında bir kıyas yapmaktır. Denetim, örgüt içerisinde süregelen performans ile daha önceden mevcut

olan performans arasında adaptasyonu sağlamak, kusurların önlenmesi ve kusurlar ortaya çıkmadan önce tedbirlerin alınması gerektiği amaçlarıyla yapılmaktadır. Hukuki anlamda düşünüldüğünde denetim; idari faaliyetlerin sağlıklı, verimli, aktif ve hukuk kurallarına bağlı şekilde gerçekleşmesini sağlama amacı gütmektedir. Sistemlerin etkinliği denetim aracılığıyla belirlenmekle birlikte denetim işlevinin amaçları dahilinde, tarafsız bir şekilde ve normları dikkate alarak gerçekleşmesi sistemlerin etkinliğini de artırabilmektedir. Denetim, idarenin bulunduğu alanı ve işlevlerini ölçme, değerlendirme ve geliştirme amacına hizmet etmektedir (Mil,2016:19).

Belirtilmiş olan amaçlar, içerikleri açısından değerlendirildiğinde denetimin esasında iki temel amaca bağlı olarak gerçekleştiği söylenebilir. Bunlardan ilki hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirmek, bir diğeri ise amaca uygunluk denetimini gerçekleştirmektir (Kulaksız,2008:9).

1.3.1. Hukuka Uygunluk Denetimi

Hukuka uygunluk denetimi, örgütlerin iş ve işlemlerinin uygun olup olmadığının gerekli merciiler tarafından denetlenmesini ifade etmektedir.

Denetim alanındaki idarelerin iş ve işlemleri ile ilkelerinin bağlı olduğu mevzuata uygunluğunun denetimi, hukuka uygunluk denetimidir ve bu denetim, idarelerin iş ve işlemleri sona erdikten sonra geçmişe yönelik olarak gerçekleştirilir. Hukuka uygunluk denetimi, yalnızca mevzuata uygunluk açısından değerlendirildiği varsayımı ile klasik denetim biçimi olarak değerlendirilmektedir (Konca,2010:13).

Kararların önceden belirlenmiş hukuk kurallarına karşıt olmaması bu denetimin alt sınırını belirlerken; bu kararların hukuka uygun olması ise hukuksal denetimin üst sınırını belirlemektedir. İlk durumda takdir yetkisi söz konusu iken ikinci durumda bağlı yetki söz

konusudur. Hukuka uygunluk denetimi, vesayet ve hiyerarşik denetim şekilleriyle yapılacağı gibi yargısal denetim şeklinde yargı organları tarafından da yapılabilmektedir (Kurdoğlu,2008:10).

Anayasa'nın 125. maddesinin 4. fıkrasında geçen “*Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup...*” ibaresi yargı mercilerinin de hukuka uygunluk denetimi yapabileceğini belirtmektedir. Buna bağlı olarak idarenin ve yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin şekil ve esas yönünden denetlenmesinde idari ve adli yargı erkleri hukuka uygunlukla sınırlandırılmakla birlikte yerel yönetimlerin idari, siyasi, kamu denetçileri ve kamuoyu aracılığıyla denetlenmesinde hukuka uygunluk denetimi önemli bir alanı teşkil etmektedir (Konca,2010:14).

Yönetimin yargı denetimini gerçekleştirilmesi, yargı erkinin idareye müdahale etmesi şeklinde algılanmamalıdır. Bu müdahale, idare edilenlerin haklarını koruma ve savunmaya, idareyi hukuka bağlı kılmaya yönelik bir denetim yoludur. İdarenin yargısal denetimi esnasında yargı yerlerinin hukukilik denetiminin dışında yerindelik denetimi yapmaması gerekmekte ve yargı yerlerinin yönetsel işlem niteliğinde ve idarenin takdir yetkisini fes edecek biçimde karar vermekten kaçınması gerekmektedir (İnaç ve Ünal,2007:7). Anayasanın 125. maddesi gereğince yargı yetkisine ait denetimin asla yerindelik denetimi şeklinde kullanılamazlığı ve yürütmenin kanunlara bağlı kalarak gerçekleştirdiği idari eylem ve işlemlere karşı takdir yetkisini kısıtlayacak şekilde yargı kararı alamayacağı ibaresi de bilgiyi kanıtlar niteliktedir.

1.3.2. Amaca Uygunluk Denetimi

Örgütler daha önceden belirledikleri amaçlar doğrultusunda faaliyetlerini sürdüren yapılar olmakla birlikte bunların temel amaçları ise örgütün önceden belirlemiş oldukları

hedefler ile elde ettikleri sonuçlar arasında kıyas yapmak istemeleridir. Önceden belirlenmiş amaçlar ve kaydedilen çıktılar arasında tutarsızlık oluşması halinde iki durum arasındaki uyumsuzluğa çözüm odaklı yaklaşılarak nedensellik bağı ile çözüm üretilmeye çalışılır. Bu açıdan denetim, aksaklıkların tespit edilmesi ve giderilmesinin yanında örgütün etkinlik ve verimliliğini ölçmeye ve yükseltmeye yarayan bir araçtır.

Hedeflerini önceden belirleyerek faaliyet gösteren özel kurum ya da kamu kurumlarının sürece bağlı olarak değişen şart ve koşulları karşısında, örgütlerin amaç ve işleyişlerinin de değişebileceği söylenebilir. Buna bağlı olarak denetim, örgütün aksayan ve noksan yönlerini tespit ederek yeni araç, fikir ve politikaların kullanılmasını önerebilir. Farklı bir deyişle, kişilere ve teşkilatlara yeni reform önerileri sunabilir (Doğan,2015:113).

Özel ya da kamu kesiminde yönetimin en temel ögesi, denetimin amacıdır. Denetim, örgütün ortaya koymuş olduğu performans ile varmak istenilen sonuç arasındaki ayrımı belirlemek ve bunlar arasındaki bağlantıyı meydana çıkarmak amaçlarıyla uygulanan çeşitli yönetsel önlemler dizisidir. Bu biçimiyle denetim, örgütü hedefine uyarlı bir hale getiren ve idare edilenlerin hareketlerine etken olan ve kendi içerisinde geri bildirim (feedback) sistemini barındıran bir denetim sürecidir (Kulaksız,2008:11).

Bir örgüt veya kişi amaçlarına ulaşma sürecinde bir takım aksaklıklarla karşılaşabilir ve bu aksaklıklar kişi veya örgüte zarar verebilir. Bu kısımda düzeltme görevi, süreci aksatan faktörlerin belirlenmesi ve ilgili taraflara bildirilmesi denetimin temel amacı haline gelmektedir. Aksaklıkların tespit edilmesi ve ilgili taraflara bildirilmesi olumsuzlukları ortadan kaldıracağı gibi örgütlerin veya kişilerin amaçlarını gerçekleştirebilmesine de yardımcı olabilir (Doğan,2015:113).

1.4. Denetimin Özellikleri

Denetim olgusunun kendisinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi ve sistemin işleyişine olumlu katkı sağlayabilmesi için denetim yönetiminin hem ülkesel hem de örgütsel açıdan ihtiyaçları karşılayacak biçimde yapılması gerekmektedir (Bozkurt,2013:58).

Denetimin tanımlarından ve denetimin sağlamış olduğu faydalardan yola çıkılarak denetimin temel özellikleri şunlardır:

- Denetim aktif şekilde ilerleyen bir *süreç* olup veri üretme ve karar verme evrelerini içeren bilimsel-planlı ve akılcı-planlı gayretlerden oluşur. Denetim, *önceden saptanmış ortak kriterlere dayanır* ve denetçi, çıktı ve neticeleri ilgili taraflara bildirmek adına ortak bir iletişim dili kullanır. Bu dil, önceden saptanmış amaç, kriter ve standartları temel alır (Erdoğan,2002:56).
- Ekonomik faaliyet ve olayları barındıran ifadeler ile muhasebenin iktisadi verileri saptama, ölçme ve raporlama işlevlerinin açıklanarak istenmesi, denetim faaliyetinin ekonomik bir birim veya belirli bir döneme ait bilgilere uygulandığını göstermektedir (Erçiçek,2016:4-6).
- Denetim, idarenin hedefleri doğrultusunda planlanan ve yapılması beklenen etkinliklerin yapılıp yapılmadığını, yapılmış ise etkinliğin ne kadar verimli ve etkili olduğunu, yapılmamış ise bunun nedenini öğrenmeye çalışır. Planların gerçekleşmesi için bunların önüne çıkabilecek olan durumlar varsa tespit edilmeye çalışılır, eğer aksi bir durum varsa ve planlar sapmaya uğramışsa uyarıcı ve düzeltici işlemlerle sapmalar ortadan kaldırılmaya çalışılır. Bu durum denetimin; *kayıt toplama, değerlendirme, düzeltme ve geliştirme* temelini esas alan diğer özellikleri kapsamında değerlendirilmektedir (Mil,2016:13).

- Yönetimin önceden belirlemiş olduğu standart ve ilkeler ile yönetim eliyle meydana gelen sonuçların birbiriyle tutarlı olup olmadığını nesnel bir denetim mekanizmasıyla ortaya koyabilmesi açısından denetim, *bir uygunluk derecesidir*. Önceden belirlenen ilke ve standartlar ile sonrasında ortaya çıkan sonuçlar arasındaki uygunluk derecesini karşılaştırmasının yanında ekonomik birimlere ait veriler ile önceki dönemlere ait verileri kıyaslayan *bir karşılaştırma faaliyettir*. Denetimin yapacağı karşılaştırma faaliyeti, kanuni mevzuat, bütçeler, örgüt yönetimince belirlenmiş başarı ilkeleri, yönetmelikler gibi temel kriterlerle somut verilere dayalı olarak gerçekleşmektedir (Doğan,2015:114-115).
- Denetim, *alanında uzman kişiler tarafından ve tarafsız* bir şekilde yapılan süreci kapsamaktadır. Denetçi, bağımsız, önyargıdan uzak ve tertipli şekilde elde etmiş olduğu bilgileri kanıtlarıyla birlikte ilgili taraflara sunmaktadır (Erdoğan,2002:57). Buna bağlı olarak denetim ayrıca *delil toplama sürecidir*. Bu deliller denetçinin gözlemlerinden, denetlenen işletme ya da kurumların personelinin sözlü ve yazılı bildirimlerinden oluşabileceği gibi üçüncü şahısların sözlü ve yazılı bildirimlerinden de oluşabilir (Gürbüz,1995:6).
- Denetim kavramının daha çok bir süreç olduğu üzerinde durulmasına bağlı olarak aktif bir etkinlik olduğu da söylenebilir. Bu süreç; denetim işlemi için gerekli olan kanıt ve verilerin toplanması, bunların gözden geçirilip değerlendirilmesi, değerlendirmenin ardından bir denetim fikrine ulaşılması ve bu fikrin denetim raporu ile gerekli mercilere ulaştırılması aşamalarını barındırmaktadır (Erçiçek,2016:4).

1.5. Denetim Türleri

Denetim türleri birden fazla sınıflandırmaya tabi tutulmakla birlikte çalışmada bu sınıflandırma; amaçlarına göre denetim, uygulama zamanına göre denetim, kapsamına göre denetim ve denetçinin statüsüne göre denetim olmak üzere dört ana başlık altında incelenecektir.

1.5.1. Amaçlarına Göre Denetim

Amaçlara uygunluk açısından değerlendirilen denetim türleri Finansal (Mali) Tabloların Denetimi, Uygunluk Denetimi ve Faaliyet Denetimi olmak üzere üç ana başlık altında incelenecektir.

1.5.1.1. Finansal (Mali) Tablolar Denetimi

Finansal tablolar, işletme sahibi ve idarecilerinin yanında kredi verenler, yatırımcılar ve diğer ilgililere gerekli verileri sunmak, kaynaklar, varlıklar ve bunlardaki değişim ile işletmenin faaliyet çıktıları konusunda bilgi vermek amacıyla oluşturulan “gelir tablosu, fon akım tablosu, bilanço, öz kaynak değişim tablosu, kar dağıtım ve nakit akım tablosundan” meydana gelmektedir. (Akgül,2000:8).

Finansal tabloların denetimi, işletmelerin mali tablolarında kaydedilmiş verilerin doğruluğunu kontrol eden bir denetim türüdür. Bu sonuca ulaşmak için finansal tablolardaki verilerin gider pusulası, müstahsil makbuzu ve fatura gibi çeşitli dokümanlardan defter kayıtlarına ve ardından mali tablolara kaydedilip kaydedilmediği saptanmaya çalışılır. Bu işlem sırasında verilerin defterlere kayıtlarının, defterlerin mali tablolara aktarımının ve mevcut olan bilgilerin yasal mevzuata, dürüstlük ve doğruluk kurallarına, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uyup uymadığı kontrol edilir (Bakır,2005:20).

Denetimi üstlenen elemanlar finansal tabloların denetimini yaparken işletmenin o andaki işlevlerini ve faaliyet çıktılarını göstermesini engelleyen yanlış ve noksanlıkların olabileceği ihtimalini atlamadan mesleki şüphecilik fikriyle görevlerini yerine getirmelidirler. Denetçinin mali denetim sonrasında en yüksek seviyede, uygun bir teminata ulaşması yalnızca makul ve uygun denetim delilleri elde edilerek denetim riskinin kabul edilip en düşük seviyeye getirilmesiyle sağlanabilir (Durmuş, Otlu ve Özkan,2018:69).

Finansal tabloların denetimi hem teoride hem de uygulamada fazlaca kullanılan bir denetim türü olup bu denetim türü kamu denetçilerinin yanında bağımsız denetçilerin de uğraş alanına girmektedir (Gürbüz,1995:12). Mali açıdan yapılan denetimin tertipliliğinin ve mevzuata uygunluğunun etkili bir şekilde tetkik edilebilmesi için, tüm işlemlerin yürürlükte olan genel ve özel normlara uygun olup olmadığı, tüm gelir ve giderlerin mali ve yetki sınırları göz önünde bulundurularak ödenip ödenmediği, borç ve edimlerin normlara uygun biçimde hesaplanıp hesaplanmadığı ve alacakların süresince tahsil edilip edilmediğine özen gösterilmelidir (Sanal,2002:21).

1.5.1.2. Uygunluk Denetimi

Klasik denetim veya şekli denetim olarak da ifade edilen uygunluk denetimi, işlemlerin mevzuatın gereklerine uygun biçimde gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmeyi amaçlayan, kamu yönetiminin yanında işletme yönetimi tarafından da sıkça kullanılan bir denetim türüdür. Uygunluk denetimi esnasında işlem ya da harcamanın yerinde olup olmadığına yani iktisadi ve toplumsal etkilere dikkat edilmeden bu işlemlerin mevzuata bağlı kalınarak yapılıp yapılmadığına dikkat edilir (Sanal,2002:19).

Uygunluk denetiminin esas amacı, denetlenecek olan örgüt veya işletmenin personeli tarafından gerçekleştirilen işlemlerin kimi yetkili kurumlarca belirlenmiş olan sabit usul ve normlara uyup uymadığını tespit etmektir. Uygunluk denetiminde karşılaştırılacak olan temel konular; yapılmış olan işlemler ve denetlenen işletmenin personelleri tarafından oluşturulan kayıtlardır (Gürbüz,1995:12).

İşletmelerin yapmış oldukları uygunluk denetimi, içyapılarındaki çalışma sistemini sağlayabilmek adına meydana getirdikleri politika ve yöntemler yani iç kontrol prosedürleri dikkate alınarak iç denetçiler tarafından yapılan bir iç denetim türüdür. Devlet kurumlarının yapmış olduğu uygunluk denetimi ise kendi konuları sınırlarında belirledikleri uyulması gereken mevzuatlar dikkate alınarak yapılmaktadır. Bu denetimler işletme denetçileri dışındaki denetçiler tarafından gerçekleştirilmekle birlikte denetimler kamu kurumları ve özel sektör işletmelerinde gerçekleşmektedir. İşletmelerin sosyal sigorta birimlerinin doğruluğunun SSK denetçileri tarafından denetlenmesi veya kamu kurum ve kuruluşlarının parasal işlemlerinin geçerli mevzuata uygunluğunun Sayıştay denetçileri tarafından araştırılması bu denetim alanını kapsayan örnekler olarak değerlendirilebilir (Akgül,2000:8).

Sistem temelli denetimin bir parçası olarak değerlendirilen uygunluk denetiminde denetimi yapan taraf, denetlenecek olan kısmı önceden öngörebildiği gibi bu kısmın işleyip işlemediğinin de değerlendirmesini yapabilmektedir. Eğer uygunluk denetimi, denetlenen konularda noksanlıkları saptarsa denetçi, denetimlerin alanını daha belirgin ve şeffaf şekillerde ortaya koyabilmek adına ek denetimlere de başvurabilir (Mil,2016:37).

1.5.1.3. Faaliyet Denetimi (Performans Denetimi)

Başarım denetimi, paranın karşılığı denetimi, yönetim veya performans denetimi kavramlarıyla da ifade edilen faaliyet denetimi, sistematik teknikler aracılığıyla kamu idarelerinin hedeflerine ulaşmak için belirlemiş oldukları standartlar doğrultusunda amaçların geliştirilmesi, şartların belirlenmesi ve verimliliğin değerlendirilmesi için yapılan bir denetim türüdür (Acar,2008:82). Faaliyet denetimi, örgütlerin işletme görevlerini, mali tetkiklerini ve destekleme mekanizmalarının tümünü ele alan bağımsız ve örgütün tüm ya da belirli işlemlerinin nitelikli amaçlara göre sistematik biçimde incelenmesidir. Faaliyet denetçileri tarafından gerçekleştirilen bu denetim türü, mali kontrollerin yanında faaliyet kontrollerini de içermektedir. İşletmelerde yaygın bir kullanıma sahip olmasından dolayı bilgi sistemleri kontrolleri de faaliyet denetiminin bir çeşidi olarak değerlendirilmektedir (Uyar,2018:152).

Serbest piyasa anlayışı karşısında devletin işlevsiz, verimsiz ve hantal bir yapıya bürünmesi, kamu sektörünü başarısız kılmakla birlikte özelleştirme, yerelleşme ve devletin minimize edilmesi çözüm odaklı politikalar olarak değerlendirilmiştir. Bu politikalara bağlı olarak kamu sektörü etkinliğini arttırmak için yatırımların hacmini çoğaltarak kendi faaliyet hacmini de genişletmiştir. Kamusal işlev ve yatırımların ülke milli hasılası içindeki payının artması ile kamusal iş ve işlemlerin denetiminin gereksinim ve ehemmiyeti de artmıştır (Mil,2016:38).

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu)'nın tanıma göre performans denetimi;

“İdari faaliyetlerin tutumluluğunun doğru yönetim ilkeleri, uygulamaları ve yönetim politikalarına göre denetlenmesini, kaynakların kullanımındaki verimliliğin bilgi sistemleri, performans ölçütleri, gözetim düzenlemeleri ve

denetlenen kurumlarla belirlenmiş eksikliklerini gidermek için izlenen yöntemlerin incelemesi de dâhil olmak üzere denetlenmesini, denetlenen kuruluşların hedeflere ulaşma yönündeki performanslarının etkinliğini ve istenilen etkilerle gerçekleşen etkilerin karşılaştırılmasını kapsar” (Acar,2008:82-83).

Performans denetimi, kamu kurumlarının en az maliyetle en çok çıktının sağlanıp sağlanmadığının kontrolü olarak tanımlanmakla birlikte uygunluk denetimi ile karıştırılmamalıdır. Aralarında dikkat edilmesi gereken en önemli unsur, performans denetiminin daha çok idarenin işlevleri üzerinde durması; uygunluk denetiminin ise muhasebe kayıt ve işlemlerinin güvenilirliği ve doğruluğu üzerindedir. Ayrıca performans denetiminin yapılabilmesi için performans esaslı bütçeleme sisteminin kullanılması gerekmektedir. *Performans esaslı bütçeleme sistemi*, kamu idarelerinin temel işlevlerini, bu işlevlerin gerçekleşmesi halinde belirlenmesi gereken amaç ve hedefleri tespit eden, kullanılacak materyalleri bu hedef ve amaçlara uygun olmak üzere temin eden, performans ölçütleri aracılığıyla performans ölçümü yaparak hedeflere erişilip erişilmediğini gösteren ve neticeleri belgelendiren bir bütçeleme sistemidir (Kesik,2005:103-104).

Kamu harcama reformu çerçevesinde hazırlanan 10.12.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5018 Sayılı KMYKK ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, mali şeffaflık, hesap verebilirlik ve kamu kaynaklarının etkin, tutumlu, verimli kullanılması adına performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasına karar verilmiştir. Bu ilkeler ışığında ele alınan performans denetimi, kamu idarelerinin stratejik hedeflerinin, faaliyet çıktı ve sonuçlarının, performans odaklı amaç ve sonuçlarının, performansa dayalı bilgi ve kontrol mekanizmasının incelenip değerlendirilmesi amacıyla, kaynak kullanımının verimlilik, etkinlik ve tutumluluğunun tarafsız ve

sistemli bir şekilde hesap verme yükümlülüğü çerçevesinde denetlenmesidir (Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi,2004:3-9).

Performans esaslı bütçeleme sisteminde bahsi geçen verimlilik, etkililik ve tutumluluk (iktisadilik) performans denetiminin temel ilkeleri arasında değerlendirilmektedir.

I.5.1.3.1. Verimlilik

Üretimde kullanılan girdilerin sabit kalmak şartıyla, muayyen bir ölçü ya da muayyen bir nitelikte mal ve hizmet üretimi için girdilerin minimum düzeyde kullanılmaya çalışılmasıdır. Kısaca, minimum girdi ile maksimum çıktı sağlanmasıdır (Kıral,2014:440).

Temel olarak üretimde girdi ile çıktı arasındaki bağlantıyı belirleyen kavram eldeki kısıtlı kaynaklarla en yüksek çıktının sağlanması veya veri üretim seviyesinin meydana gelmesi için daha kısıtlı girdi kullanılmasıdır. Verimlilik unsuru sadece girdi ve çıktı değerlerinin para türünden kontrol edilmesi ile sınırlı olup kamu kesimlerinde üretilen mal ve hizmetlerin maddi bir karşılığı olmadığı için girdi ve çıktılar arasındaki oranlardan net bir şekilde bahsedilmemektedir (Falay,1997:20).

Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü içerisinde ve Tecim, Maliye, Sayışmanlık ve Güvence Terimi kapsamında verimlilik;

“Üretim faaliyetlerinden alınan çıktı ve bu faaliyete konulan girdinin fiziki niceliklerinin birbirine oranı; üretim adına yapılan giderlerin fiziksel niceliği; belirli bir süreç içerisinde en fazla verim elde edebilme kabiliyeti; bir veya birden fazla üretim etkileyicisinin kullanılmasıyla herhangi yapımlı veya işlemde elde edilen verim olmak üzere farklı tanımlarda ele alınmıştır”
(TDK,2018a).

Bir çalışmanın verimli olabilmesi için eşit girdi ile daha çok çıktı sağlanmalı, aynı çıktı ile daha az girdi elde edilmeli, çıktı girdi artışından daha yüksek seviyede artırılmalıdır. Verimlilik yerine kimi zaman produktivite ve rantabilite kavramları kullanılmaktadır. Produktivite, mal ve hizmetlerin üretim miktarı ile kullanılan üretim faktörleri arasındaki aritmetik ortalamayı hesaplamaya, rantabilite ise bir işletmenin belli bir dönemde elde etmiş olduğu karın aynı dönemde işletmede kullanılan ortalama işletme sermayesine oranını hesaplamaya yöneliktir. Verimliliğin produktivite ve rantabiliteden farklı olan tarafı ise standartları geliştirmeye yönelik olmasıdır (Arslan,2002:3-4).

Belirlenmiş bir zaman dilimi içerisinde yapılması gereken bir yol çalışmasının bu süre zarfından önce bitmesi veya yapılan yolun daha az personel, materyal ve daha düşük maliyetle bitirilmesi verimlilik unsurunun geçerli olduğunu ispat edebilir (İnce,2012).

I.5.1.3.2. Etkinlik (Etkililik)

Etkinlik, kimi kaynaklarda verimlilik ve teknik etkinlik olarak ifade edilmekle birlikte eldeki mevcut kaynaklar ile maksimum çıktının sağlanması veya bir birim çıktının en düşük maliyetle üretilmesini ifade eden bir kavramdır (Kiımanoğlu ve Çak,2000:323). Etkinlik, amaçlara ulaşma seviyesine bağlı olarak istenilen etki ve var olan etki arasındaki ilişkiyi yani amaç-çıktı-sonuçlar arasındaki ilişkiyi ifade eder. Etkinlik denetimi, hedeflerin elde edilip edilmediğinin yanında hedeflere ulaşmak için kullanılan politikaların başarısını sorgular. Yürütülen proje, program ya da faaliyetler dahilinde elde edilen sonuçlar ve sonuçların uzun süreçteki tesirleri değerlendirme kapsamına alınır (Kıral,2014:440).

Etkinlik ölçümü esnasında belirlenmesi gereken ilk standart, birim çıktı başına düşen maliyetleri hesaplayarak bunları standart hale getirmektir. Ardından maliyetler ve çıktılar arasında bir ilişki kurulabilmesi için muhasebe sisteminin kullanılması

gerekmektedir. Üçüncü standart ise etkinlik ölçümü esnasında tek bir üretim faktörünün (emek veya saat gibi) kullanılmasıdır. Diğer bir standart, üretim faktörlerinin kullanımı hususunda politika kararlarının dikkate alınması ve mali idare personelinin kavram, süreç ve yeni ölçümler hususunda eğitilmesi gerekliliğidir (Kıımanoğlu ve Çak,2000:325).

Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü içerisinde, iktisadi terim kapsamında etkinlik, en düşük maliyet ve gayret ile en yüksek çıktı elde etme kabiliyetidir (TDK,2018b). Etkinlik ve verimlilik kavramları bazı durumlarda birbirine benzer şekilde ifade edilmektedir ancak, bunlar birbiriyle karıştırılmamalıdır. Verimlilik, kamu hizmetinin niceliksel birimler türünden ölçülebildiği alanlarda faydalı olurken etkinlik, tüm kamu hizmetleri açısından fayda sağlayabilir. Üzerinde durulması gereken başka bir nokta ise düşük bir çıktıyı meydana getiren mal ve hizmetin yüksek bir çıktıyı meydana getiren mal ve hizmetten daha etkin olabileceği durumudur. Örneğin eğitim seviyesi yüksek olan az sayıdaki işçiler eğitim seviyesi düşük olan çok sayıdaki işçilere oranla daha fazla etkinlik sağlayabilir. Bu sebeple çıktı ya da yararların mali değerlerle tespit edilemediği durumlarda etkinlik ölçütü kullanılabilir (Falay,1997:20-21).

I.5.1.3.3. Tutumluluk (İktisadilik- Ekonomiklik)

Tutumluluk, belirlenmiş olan amaçların gerçekleşebilmesi için harcamaları kısımadan ancak amaçları gerçekleştirebilecek ölçüde gerekli miktardan fazla harcama yapmama ya da hiçbir şekilde harcama yapılmamasını ifade etmektedir. Tutumluluğun temelinde her ne kadar maliyetin en aza indirgenmesi durumu söz konusu olsa da kullanılan materyal kalitesi düşük olmamalı veya kolayca yıpranabilecek kaynaklar tercih edilememeli, kalite unsuru göz ardı edilmemelidir (Engin,2015:72).

Kalite kavramı göz önünde bulundurularak tutumluluk, en uygun kalite standartlarına bağlı olarak herhangi bir faaliyette kullanılan araçların maliyetinin düşük seviyede tutulmasını ifade etmektedir. Başka bir deyişle, en yüksek girdinin en az maliyetle sağlanmasıdır (Kıral,2014:440). Daha çok kaynaklarla (girdilerle) ilgilenen tutumluluk, bu kaynakların doğru oranda, doğru süreçte, doğru çeşitte, doğru maliyetle ve bu kaynaklara doğru yerden ulaşıp ulaşılmadığıyla ilgilendir. Kaynaklar tutumluluk açısından tetkik edilirken denetçi ise bu sırada kaynakların doğru yerde, yeterli ölçüde, uygun zamanda ve uygun bir maliyetle kullanılıp kullanılmadığını sorgular; kaynakların uygun miktarı belirlenirken idarenin ihtiyaçlarını yeterli düzeyde ve açıkça planlayıp planlamadığını kontrol eder. Kaynağın doğru zamanda sağlanması, ihtiyaç duyulduğu anda kaynakların hali hazırda bulunması gerektiğini ifade ederken; doğru yer, girdinin ihtiyaç duyulan yerde kullanılması gerektiğini ifade etmektedir. Doğru maliyetten kasıt ise en düşük maliyetle elde edilen çıktıyı göstermektedir (Uysal,2010:94).

Amaçları açısından tutumluluk kavramı, gereken miktardan daha az harcama veya hiç harcamama durumunu ifade etse de kimi durumda yapılan harcamalar tutumsuzluğa neden olabilmektedir. Belirli materyali en az teklifi verenlerden satın alma hali ekonomik nitelikte gözükebilir fakat, örgütsel faaliyetlerde bir duraksama meydana gelmesi halinde bu materyallerin satın alınması ve olması gerekenden daha düşük maliyette yapılan harcamalar tutumsuzluğa neden olabilmektedir. Bunun dışında belirli bir hedefe yönelik olmayan faaliyetler, iş esnasında gerekenden fazla çaba harcanması, kalite kontrolünün noksanlığı ve kısa sürede tadilat ihtiyacı gösteren eski materyallerin kullanılması durumları tutumlu olmayan uygulamalara örnek olarak gösterilebilir (Kubalı,1998:33-34).

1.5.2. Uygulama Zamanına Göre Denetim

İşletme ya da kamu yönetimi çerçevesinde yapılan denetim çeşitlerinin uygulama zamanları birbirinden farklılık göstermekle birlikte kurum veya kuruluşlarda denetimler aralıksız veya süreli olarak yapılacağı gibi faaliyet dönemi sonlarında da denetimler gerçekleştirilebilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde uygulama zamanına göre denetim; sürekli denetim, ara dönem denetimi ve yılsonu denetimi olmak üzere üç başlıkta incelenecektir.

1.5.2.1. Sürekli Denetim

Teknolojik gelişmelerin artması ile birlikte bilgi akış hızında ilerlemeler kaydedildiği gibi geleneksel denetim uygulamalarının da geride bırakıldığı söylenilebilir. Denetim mekanizmasının ve finansal raporların eksikliklerini ortaya koyan Parmalat, Enron vd. gibi isimler iyi işleyen bir ekonomi için etkili bir denetimin ne denli önemli olduğunu ortaya koymuşlardır. Kanadalı Yetkili Muhasebeciler Enstitüsü (Canadian Institute of Chartered Accountants-CICA) ile Amerikan Sertifikalı Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (American Institute of Certified Public Accountants-AICPA)'nın ortaklaşa kurduğu grup ile taraflar arasında "Sürekli Denetim" hususunda bir rapor hazırlanarak literatüre kazandırılan sürekli denetim şu şekilde tanımlanmıştır (Gönen ve Rasgen,2015:182):

"Sürekli Denetim, bağımsız denetçinin, denetim konusunun temelini oluşturan olayların gerçekleşmesi ile eşzamanlı veya bu olayların gerçekleşmesinden kısa bir süre sonra yayınlanan bir dizi denetçi raporu kullanarak, denetim konusu üzerine yazılı bir güvence vermesine imkan tanıyan metodolojidir."

Sürekli denetim, denetim elemanının denetim mevzusuna uygun işlem ve olayların meydana gelmesi ile aynı zamanda veya işlemlerin meydana gelmesinden kısa bir süre

sonra bu işlemlere yönelik güvence faaliyetlerinin yürütülmesine olanak sağlayan, sistemsel kontrol tekniklerinden oluşan bir denetim türüdür (Kıral,2014:123).

Aralıksız denetim şeklinde ifade edilen tanımıyla, denetim dönemini kapsayan bütün işlem ve belgelerin tam teşekküllü incelemeye tabi tutularak gözden geçirilmesidir (Güçlü,2008:41). Başka bir ifadeyle sürekli denetim, bir faaliyet dönemi süresince belirli dönemlerde yapılan, hedef ve amaçlardan kopmaların saptanarak, düzeltme tedbirlerinin alınmasını sağlayan bir denetim çeşididir (Sanal,2002:18). Bir işletme açısından ise, denetlenen işletmenin muhasebe faaliyetlerinin yıl boyunca tetkik edilmesi ve yapılması gereken düzenlemelerin yapılmasıdır. Bunun dışında sürekli denetim faaliyeti çoğunlukla iç denetçiler tarafından yürütülmektedir (Gürbüz,1995:16).

İç denetçiler, hissedarlarının seri ve aktif teminat taleplerine karşılık vermek ve iç denetim süreçlerini hızlandırarak denetim sıklıklarını çoğaltmak için sürekli denetime başvururlar. Gerçek zamanlı risk ve kontrol teminatının karşılanması, sürekli denetim ve sürekli denetimin türevleri kapsamındaki teknoloji destekli denetimlere verilen önemi de artırmaktadır. Herhangi bir iç denetçi birimi, teknoloji ağırlıklı sürekli denetimi uygulayarak denetim konusunu meydana getiren işlem ya da iş sürecine yönelik işlemleri sabit bir örneklem oranı yerine işlemlerin %100'ünü test ederek hissedarlarına sağlayacağı teminatın kalitesini yükseltebilmekte ve bu denetim uygulaması denetim sıklığını artırarak denetimin kapsamını da genişletmektedir (Kıral,2014:123-124).

1.5.2.2. Ara Denetim

Ara denetimler, yıl içerisinde belirlenen bazı dönemler itibariyle idare tarafından gerçekleştirilen denetimlerdir. İşletmeler tarafından, hesap dönemi içerisinde belirli süreler

dahilinde yapılan bu denetim aylık, üç veya altı aylık gibi uzun vadeli olmayan süreleri kapsamaktadır (Aytekin,2017:20).

1.5.2.3. Son Denetim

Bir işletmenin hesap döneminin kapatılması ardından yapılan denetim faaliyetidir (Akgül,2000:13).

Son denetim türüne literatürde nihai denetim ya da tam denetim de denilmektedir. Son denetimde denetim uygulamaları, hesap döneminin bitiminden bir müddet önce de başlatılabilir ancak, asıl çalışma, hesap dönemi kapatıldıktan sonra yapılmaktadır (Gürbüz,1995:16).

1.5.3. Kapsamına Göre Denetim Türleri

Kapsamına göre denetim türleri kendi arasında özel denetim ve genel denetim olmak üzere iki grupta incelenmektedir.

1.5.3.1. Özel Denetim

İdari iş ve eylemlerin kanuniliğini denetlemek amacıyla yalnızca belli bir birimi veya konuyu denetleyip, değerlendirmek ve bir kanıya varmak özel denetim türünün esasını oluşturmaktadır (Mil,2016:36). Kamu yönetiminde idari denetim başlığı kendi içerisinde iç ve dış denetim türünü kapsamakla birlikte özel denetim de denetimi gerçekleştiren kuruluş ve organlarından dolayı dış denetimi gerçekleştiren bir denetim türü olarak bilinmektedir. Bunun yanında Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Danıştay özel denetimi gerçekleştirmek için yetkilendirilmiş kurullardır (Parlak ve Doğan,2015:12). Buna bağlı kalınarak Sayıştay'ın denetimini üstlendiği genel ve özel bütçeli kurumlar, belediyeler, üniversiteler, TBMM adına yapılan Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin denetimleri ya da Devlet Denetleme Kurulu'nun Cumhurbaşkanı adına yapmış olduğu

kamuya faydalı dernek ve vakıfların denetimi, kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarının denetimi özel denetim türünde değerlendirilebilir. Bu denetim türünün temel amacı ise idarenin yapmış olduğu iş ve işlemlerin hukuka aykırı olup olmadığının tespit edilmesidir (Kılıç,2014:11).

Muhasebe alanına ait tanımlamaya göre özel denetim, muhasebe alanına ait belli bir konuda yapılan ve sadece bu konuda bir çıkarım yapmayı amaçlayan denetim çalışmasıdır. Kasanın, alacakların, maliyetin vb. hesapların ya da yolsuzlukların denetimi gibi (Gürbüz,1995:14).

Özel denetim, hiyerarşi ve idari vesayet denetimi dışında kalan yönetsel işleyişin kanuniliğini ve yerindeliğini denetlemek gayesiyle gerçekleştirilen bir denetim türü olup, bu denetim Hükümet ve Parlamento'ya bağlı çeşitli denetim organlarıyla yapılmaktadır. Denetim sona erdikten sonra denetlemeyi gerçekleştiren kurum, denetlenen kurum ile ilgili saptadığı olumlu ya da olumsuz görüşlerini resmi bir rapor oluşturarak denetim yaptığı kurum ya da organa sunmaktadır. Bu açıdan bir dış denetim görevini üstlenen özel denetim, idarenin mesuliyetini yerine getirebilmesine yardımcı olan fiil ve sorumluluklardan oluşan etkinliklerin tümünü ifade etmektedir (Parlak ve Doğan,2015:22).

1.5.3.2. Genel Denetim

Genel denetim, idarenin bütün iş ve işlemlerini ele alacak biçimde yapılan bir denetim türü olmakla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının merkez birimlerindeki teftiş kurullarının gerçekleştirmiş olduğu denetimler, genel denetim türüne örnek olarak gösterilebilir (Mil,2016:35). Bunun yanında bir işletmenin tüm eylem ve işlemlerinin ve muhasebe çalışmalarının denetimi de genel denetim ile yapılmaktadır. İşletmenin yapmış olduğu muhasebe çalışmalarının bilanço ve mali tablolarla özetlenmesi, mali tablo

denetimini bir anlamda genel denetim kılmaktadır (Gürbüz,1995:14). Ayrıca, denetim altındaki birimin temel iş ve faaliyeti ile ilgili konularda varlıkların güvence altına alınması, muhasebe işlemlerinin kaydı, veri kayıtlarında periyodik koşutluk, mali idare gibi konularda teftiş olanağı sağlamaktadır (Sanal,2002:18).

1.5.4. Denetçinin Statüsü Yönünden Denetim Türleri

Denetçilerin statüsü ya da denetim biriminin konumuna göre yapılacak denetim türleri kamusal denetim, bağımsız denetim ve iç denetim olmak üzere üç grupta incelenmektedir.

1.5.4.1. Kamusal Denetim

Kamu düzeninin temin edilmesi ve kamu haklarının himaye altına alınması hedeflenerek, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi denetim elemanları tarafından yapılan denetimlerdir. Bu denetim çalışmaları, mevzuata dayalı olmak üzere bakanlık ve başka kamu örgütlerine bağlı denetçilerce yapılır (Gürbüz,1995:17). Ancak, kamu kurum ve kuruluşlarının veya tamamen yürütmenin eylem ve işlemleri, yürütme dışındaki bazı birim ya da organlarca da denetlenebilir (Sanal,2002:17).

Vatandaşla devlet arasındaki güveni sağlayarak bu güveni pekiştirmek bunun yanında toplumun güven ve huzurunu sağlamak gayesini güden kamu denetimi, halk için elde edilen gelirleri ve mevcut giderleri teftiş edebileceği gibi herhangi iki kurum veya özel kişi arasındaki uyuşmazlığın çözümüne de yardımcı olabilmektedir (Güçlü,2008:6). Banka ve sigorta şirketlerinin denetimi, iş güvenliği denetimi, vergi denetimi gibi denetimler kamusal denetime örnek gösterilebilir (Gürbüz,1995:17). Bunların dışında kamusal denetim birimleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Güçlü,2008:6):

- Devlet Denetleme Kurulu denetimleri

- Sayıştay denetçilerine ait denetim
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı müfettişlerinin kooperatifler üzerindeki denetimleri
- Sermaye Piyasası Kurulu denetimleri
- Diyanet İşleri Başkanlığı müfettişlerinin denetimi
- Tarım ve Köy İşleri Başkanlığı müfettişlerinin denetimi
- Gümrük müfettişlerinin gümrük denetimleri
- Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetimler
- Sosyal Sigorta Kurumu müfettişleri, bankalar yeminli murakıpları Hazine kontrolleri SPK denetçileri, belediye müfettişleri, PTT vb. kurum müfettişleri kamu adına denetim yetkisini kullanmaktadır.

1.5.4.2. Bağımsız Denetim (Dış Denetim)

Bağımsız denetim, denetimi gerçekleştirecek şirkete ya da kuruma uzman bir şekilde denetim hizmeti veren, bir denetim kurumuna bağlı biçimde veya serbest meslek sahibi olarak kendi adına çalışan denetim elemanları tarafından şirket veya kurumun isteği doğrultusunda ve bir denetim sözleşmesi dahilinde, şirket ya da kurumun finansal tabloları ile performans ve uygunluk denetimlerinin gerçekleştirilmesidir (Mil,2016:27). Diğer bir ifadeyle bağımsız denetim, kamu adına gerçekleştirilir, ancak denetimi kamudan maaş veya ücret almayan, denetçiliği meslek haline getirmiş kişi ya da kurumların 3568 sayılı yasa ve diğer mevzuat dahilinde özel kişi veya kurumların istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir (Güçlü,2008:7).

Bağımsız denetim; Türk Ticaret Kanunu kararlarına bağlı olarak denetlenmesi uygun görülen finansal tablolar, yıllık faaliyet raporları, riskin önceden tespit edilmesi ve idareye ilişkin mevzuatlar ile diğer başka mevzuatlar gereğince direkt ya da dolaylı şekilde

denetim kuruluşları ve denetçiler vasıtasıyla denetlenmesi, araştırılması ya da değerlendirilmesi uygun görülen diğer hususlara bağlı konuları kapsamaktadır (Bağımsız Denetim Yönetmeliği (Güncel). 2012).

Bağımsız denetimin esas amacı, yönetim tarafından ortaya konulan mali tablolara güvenilirlik kazandırmanın dışında yönetime mali tablolarla ilgili öngörü, analiz ve raporlama gibi konularda yol göstermek ve rehberlik etmektir. Bu açıdan değerlendirildiğinde bağımsız denetime ihtiyaç duyulmasındaki esas neden, iç denetim faaliyetlerinin yetersiz uygulanması ya da etkisiz kalması şeklinde ifade edilebilir (Mil,2016:27).

Bağımsız Denetim Yönetmeliği (2012)'nin 5. maddesine göre denetimin kapsamı şu şekilde belirtilmektedir;

“Denetim; denetimin konusu hakkında, mesleki etik ilkelere bağlı kalmak ve mesleki şüphecilik içinde bulunmak suretiyle, TDS çerçevesinde yeterli ve uygun denetim kanıtı toplanmasını, bu kanıtlara dayandırılarak bir görüş oluşturulmasını ve görüşün raporlanmasını kapsar” (Bağımsız Denetim Yönetmeliği (Güncel). (2012).

3568 Sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik (SMM) ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununun 2.maddesinde, gerçek ve tüzel kişilere ait teşebbüs ve işletmelerin mali tablolarını denetleme yetkisi SMM ve YMM'lere verilmiştir. Aynı kanunun 12. maddesinde ise, Yeminli Mali Müşavirlerin, gerçek ve tüzel kişilerin ya da bunlara ait teşebbüs ve işletmelerin mali tablolarını ve beyannamelerini inceleme ve tasdik etme yetkilerine sahip oldukları belirtilmiştir. SMM ve YMM, denetim esnasında uygunluk ve faaliyet denetimini gerçekleştirirler de bağımsız denetçi olarak temel faaliyetleri, mali tabloların denetimidir (Akgül,2000:12).

Finansal tablo denetimini üstlenen bağımsız denetim, bir işletmenin finansal ve muhasebe kayıtlarını destekleyen her türlü veri ve belgenin doğrulanması süreci olarak da ifade edilmektedir. Öyle ki denetim bir süreci ifade etmekle birlikte işletmenin finansal ve muhasebe kayıtları ile elde edilen veri ve finansal tabloların muhasebe standartlarına uygun şekilde hazırlanıp sunulması açısından bir doğrulama işlemidir. Finansal tablo denetimi, finansal tabloların önceden belirlenmiş muhasebe ve raporlama ilkelerine (muhasebe standartları) uygun bir şekilde hazırlanıp hazırlanmadığının belirli standartlar (denetim standartları) dahilinde denetimini üstlendiği için, temel muhasebe ve denetim standartlarının belli olması gerekmektedir. Bu açıdan finansal tablo denetiminde muhasebe ve denetim standartlarının önceden belirlenmesi ve denetim esnasından bu standartların takip edilmesi gerekmektedir (Kıral,2014:98-99).

1.5.4.3. İç Denetim

Küreselleşmenin etkisiyle bilgi toplumu olma yönündeki gelişmeler, Dünyada kamu yönetimi içerisinde yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır. Ancak, kamu yönetiminde geçmişe bağlı kalınarak gelişim gösterilmeye çalışılması kamunun beklentisini istenilen ölçüde karşılayamayabilir.

1990'lı yıllardan sonra Türkiye'de yaşanan "siyasi istikrarsızlıklar ve koalisyonların varlığı, krizler, israf ve yolsuzlukların artışı, kamu denetim sisteminin işlevsiz hale gelmesi, AB'ye tam üyelik hususunda Türkiye'nin katılmayı hedeflediği grubun standartlarına uygunluk gayreti, kamu maliyesi ve borç yönetimi alanındaki krizler" gibi iç faktörlerin yanında; "iktisadi serbestleşme, finans kuruluşlarının etkileri, dünya ölçeğinde ekonomik durgunluk, bölgesel krizler ve bilgi, ulaşım ve iletişim alanındaki değişiklikler" gibi dış faktörler nedeniyle kamuda yeniden yapılanma

tartışmaları ile karşı karşıya gelinmektedir. Genel anlamda kamuda yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulmasının temel nedenleri stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı sorunlarına dayandırılabilir (Kıral,2014:27).

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde atılan en önemli adım, 1927’de kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu bir diğer adıyla Genel Muhasebe Kanunu’nun kaldırılarak yerine 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun getirilmesidir.

Mali sistemde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun temel hedefi, etkili bir iç denetim ve iç kontrol mekanizmasının oluşturulması ve hayata geçirilmesi (Kıral,2014:28). Kamu kaynaklarının verimli, etkin ve iktisadi bir şekilde sağlanması ve kullanılması, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamaktır. Bunun yanında getirilen düzenlemeler ile kamu mali yönetiminde disiplin ve etkinlik oluşturulması hedef alınmıştır (Toprak,2008:322).

Kanun iç kontrol ve iç denetim kavramlarını birbirinden ayırarak farklı biçimlerde tanımlamıştır. Bu kavramlarla ilgili düzenlemeler ise ilgili kanunun 55. ve 67. maddelerinde yer almakta olup etkili bir iç kontrol ve iç denetim mekanizmasıyla, gelişmelere ayak uyduran, yeni bir kamu mali yönetim mekanizmasının oluşturulması öngörülmektedir (Kıral,2014:28).

İfade edilen Kanun maddelerine göre:

“İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon,

yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür”
(5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. 2003).

Kanun maddesinde, görev ve yetki çerçevesine bağlı kalınarak yöntem ve metotların farklı organlar tarafından belirlendiği açıklanmıştır. Buna bağlı kalınarak iç kontrol ve mali yönetim süreçlerine bağlı metotlar ve standartlar Maliye Bakanlığınca belirlenirken, iç denetime bağlı metotlar ve yöntemler İç Denetim Koordinasyonu Kurulu vasıtasıyla belirlenip, geliştirilmektedir. Ayrıca, Maliye Bakanlığı ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu sistemlerin koordinasyonunu sağlamakta ve kamu idarelerine kılavuzluk etmektedirler (5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. 2003).

“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, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir” (5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. 2003).

şeklinde tanımlanmıştır.

İç denetim, bir nevi örgütün oto kontrol mekanizmasıdır. Bunun yanında eksikliklerin saptanması ve giderilmesine yönelik önerilerde bulunmak adına gerçekleştirilen bir süreçtir. İç denetim faaliyetleri, örgüt içerisindeki İç Denetim Birimi Başkanlığı'nda yetkili iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir (Mil,2016:26). Bu tür denetimin esas amacının, herhangi bir kurum içerisinde mevcut olan ve kurum idaresi tarafından olası yolsuzlukları, noksanlıkları ve verimsiz uygulamaları en az düzeye indirmek olduğu söylenebilir. Bunun yanında iç denetimin özel görevi, eksiklikleri tespit

etmek ve bunların önlenmesi adına önerilerde bulunmak, yönetsel kontrol mekanizmalarını izlemek ve ardından üst yönetime rapor halinde sunmaktır. Kapsamı açısından farklılık gösteren iç denetim, düzenlilik denetimini içerdiği gibi performans denetimini de içerisinde barındırmaktadır (Sanal,2002:15-16).

Bir işletme açısından iç denetimin esas amacı, iç kontrol mekanizmasının etkinlik ve yeterliliğinin araştırılması ve değerlendirilmesi, akabinde işletme idaresinin faaliyetlerinin kolaylaştırılmasına yardımcı bulunmaktır. Fakat, kontrol mekanizmasının etkinlik ve yeterliliğinin ölçülebilmesi için öncesinde genel kabul görmüş muhasebe kavramları, idarenin hazırlamış olduğu planlar, genelgeler ve idarenin belirlediği normlar gibi tespit edilmiş ölçütlere ihtiyaç vardır (Akgül,2000:10).

Denetimi gerçekleştiren iç denetçiler, üst idarecilerin tavsiyeleri doğrultusunda kamu idarelerinin yıllık iç denetim faaliyetini hazırladıktan sonra üst idarecinin onayını alırlar. İç denetçiler, idarenin harcamalarının kanunlara uygunluğunu denetlemek, kaynakların etkinlik, verimlilik ve iktisadilik ilkelerine bağlı kalınarak kullanıp kullanılmadığını tespit etmek ve önerilerde bulunmak, mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yaparak tavsiyelerde bulunmak ve denetim sonucuna bağlı kalınarak yapılacak herhangi bir soruşturmayı en üst idareye haber vermek gibi görevleri üstlenmektedir. İç denetçi, eylemlerinde bağımsızdır ve asıl görevleri dışında başka bir görev ile vazifelendirilemez (T.C. Maliye Bakanlığı ve Bümko, 2018).

Türk kamu yönetiminde iç denetim mekanizmasının yürütülmesinde kimi sorunlarla karşılaşılma ile birlikte bu sorunların iç denetim mekanizmasının sağlam ve güçlü olmayışından kaynaklandığı söylenebilir. Bunun dışında kurumların iç denetim birimlerinin iç kontrol sistemlerini değerlendirememeleri veya benimseyememeleri bu

sorunlar arasında değerlendirilebilir. Sorunların giderilebilmesi adına iç denetime dair üçüncül düzey mevzuatın mevcut hale getirilmesi, kamuda iç denetim mekanizmasının benimsenmesi, iç denetçilerin uluslararası denetim standartlarına bağlı şekilde eğitilmesi ve iç denetçi atamalarının yapılması çözüm olarak değerlendirilebilir (Akyel,2010:16-17).

1.5.5. Mali Denetim

Mali denetim, bir örgüt ya da kurumun gelir, gider, varlık ve sorumluluklarını ilgilendiren hesap ve işlemlerinin gerçekliğinin, mali mekanizma ve tablolarının doğru ve güvenli olup olmadığının belirlenmesi ve analiz edilmesidir. Ayrıca, söz konusu mali nitelikteki görev ve işlevlerin maliye bilimine ait normlara, mali yasalara ya da mali fikir sistematiğine bağlı kalarak, normlara uygunluğunun tespit edilmesi ve araştırılması sürecidir. Bu açıdan mali denetimin konusu, bütçe sistemlerine bağlı mali işlemler, özel veya kamu kuruluşlarına ait rapor ve hesaplardan meydana gelmektedir (Doğan,2015:124-125). Farklı bir ifadeyle mali denetim, kamu idarelerine ait iktisadi görevler, hesap ve işlemler ile mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme neticeleri baz alınarak, mali tablo ve raporların gerçekliğine ve güvenilirliğine ilişkin yapılan bir denetimdir (6085 Sayıştay Kanunu. 2010).

Mali denetimin kamu yönetimine ait gelir, gider, borç ilişkileri ile farklı mal ve kıymetlerini baz alan işlem ve tasarrufları, muhasebe nizamına bağlı kalınarak kaydedilir. Bu veriler kapsamında gerçekleşen mali denetim, muhasebe denetimi olarak da değerlendirilebilir. Bunun yanında mali denetim; kamu harcamalarının, kamu gelir ve malvarlığının, kamu mal ve hizmetlerinin hem mali mevzuata hem de maliye biriminin başlangıçta belirlemiş olduğu hedef ve normlara uygunluğunu inceler (Konca,2010:15-16). Mali denetimin kullanmış olduğu veriler açısından muhasebe denetimi olarak değerlendirilmesinin dışında denetimi gerçekleştiren kişi veya kurumlar dikkate

alındığında farklı denetim türlerini de kapsayabilir. Buna göre denetim, kurumların belirlemiş olduğu kişiler tarafından yapılıyorsa iç denetim, Sayıştay vb. kurumlar tarafından yapılıyorsa dış denetim olarak nitelendirilir. İç ve dış denetimi kapsayan performans denetimi ise iç veya dış denetim birimleriyle gerçekleştirilebilir (Falay,1997:19).

Mali denetimin ilgilendiği esas kısım mali tablolarıdır. Denetimin sağlıklı şekilde yürütülebilmesi için mali tablolar hali hazırda olmalı, var olan sistemin, hesap ve mizan arasındaki ilişkinin ve değişimin iyi anlaşılması gereklidir. Daha çok kanıt elde etmek adına yapılan mali denetim esnasında denetimi üstlenen denetçiler, envanter ve sayım, belge incelemesi, yeniden hesaplama ve kayıt sisteminin yeniden kontrolü gibi birden fazla yönetim tekniği kullanabilir (Mercan,2012:21-22).

Günümüzde mali denetimin en güzel örneklerini, merkezi yönetimin bütçesine bağlı kamu idarelerinin ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün mal, gelir ve giderlerinin denetimini TBMM adına gerçekleştiren Sayıştay ve siyasi partilerin mali denetimini yapan Anayasa Mahkemesi oluşturmaktadır.

Siyasi partilerin denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması, siyasi partilere verilen önemi göstermekle beraber partilerin bir kamu kurumu niteliğinde olmadıklarını bu yüzden mali denetimlerinin devlet kurumlarına ait olup, Sayıştay eliyle yapılmasının yerinde olmayacağı ifadesi ile mevzuatın içeriği pekiştirilmeye çalışılmıştır (Karakoç,2018:88).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENME BİÇİMLERİ

Çalışmanın ilgili bölümünde Türkiye'de mevcut olan, birçok alanı teşkil eden denetim türleri ele alınacaktır. Kısmen bahsedilecek olunursa; siyasal denetim, yasama, yürütme, yargı organlarının yapmış oldukları denetimler, mahalli idarelerin denetimi, Yargıtay ve Danıştay denetimi, yüksek denetim ve idari denetim türlerinin dışında Türkiye'de kamu yönetiminin denetlenmesinde etkili olan diğer denetim türleri incelenecektir.

2.1. Yönetimde Şeffaflık ve Açıklık

Şeffaflık ve açıklık, Dünya genelinde uzun vadeli bir tartışma konusu haline gelmiş olsa da, Türk kamu yönetimindeki şeffaflık ve açıklık uygulamalarına yakın tarihlerde adım atılmıştır. 2002 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" kararının kabul edilmesinin ardından, 2003'te düzenlenen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile şeffaflık ve açıklık programlarıyla ilerlemeler kaydedilmeye başlamıştır. Bazı yazarlar, şeffaflık ve açıklık uygulamalarının ilk olarak İsveç'te 1766 tarihinde kabul edilen Basın Özgürlüğü Kanunu'na dayandırsa da bu tür uygulamalarla ilgili ilk uluslararası düzenlemelerin 1948 tarihinde yayınlanan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 19. maddesiyle yapıldığı genel kabul görmektedir (Akpınar,2011:238).

Gizliliğin zıt anlamlısı olarak bilinen açıklık kavramı sözlük anlamında; belli olan, hakikati olduğu şekilde gösterme durumu, berraklık, bir söz veya yazının amacının açık ve anlaşılabilir olması şeklinde ifade edilmiştir. Bunun yanında açıklık nosyonu, bir şeyin gizli saklı olmaması, belli ve ortada olan, duru ve aydınlık, göz önünde anlamlarını da taşımaktadır. Başka bir anlamda, perdelerin ortadan kaldırılarak perde arkasında olanların

gözler önüne serilerek sırların ortaya çıkması şeklinde ifade edilmektedir (Süreklı,2013:13).

Kamu yönetiminde şeffaflık; hedef kitlenin kamu kurumlarına bağılı verilere ulaşabilmesi anlamını taşımaktadır. Bu verilerinin ulaşılabilirliğinin yanında; verilerin açık, gerçek, güvenilir, basit ve tam bir şekilde sunulması da şeffaflık ilkesi çerçevesinde değerlendirilmektedir. Kamu kurumlarının şeffaflık ilkesini uygulayabilmesi için bilgilerin doğru zamanda hedef kitlelere ulaştırılması mecburiyetini göze alması gerekmektedir. Bilgilerin hedef kitlelere doğru zamanda ulaşmaması ve yanlış bir zamanda erişime açık hale gelmesi şeffaflığın sağlandığı anlamını ifade etmemektedir (Boztepe,2013:62).

Şeffaflık, devletin amaçlarını, bu amaçlara ulaşabilmek adına hazırlamış olduğu politikaları ve bu politikaların neticelerini seyretmek adına ihtiyaç duyulan bilgiyi doğru, sistematik, orantılı ve güvenilir bir şekilde ortaya koymasıdır. Burada iki temel konu ele alınmaktadır. İlki, şeffaflıktan bahsedilebilmesi için kamu çalışanlarının ne tür çalışmalar yaptıklarının bilinmesi yetersiz kalmaktadır; ne yapmak istediklerini adına kamuoyunu daha önceden bilgilendirmeleri gerekmektedir. İkinci temel konu ise, bilgi ve dokümanların halkın ulaşabileceği ve aktif bir şekilde yararlanabileceği biçimde açık, dengeli ve düzenli olarak sunulması gerekliliğidir (Kurdoğlu,2008:63-64).

Şeffaf kamu yönetimi anlayışının Dünyada geniş bir yankı uyandırmaya başlaması ile birlikte Türkiye’de yaygınlaşması şu şekilde seyretmiştir:

1961 Anayasası’nın hazırlık aşamasında bilgi edinme ve şeffaflık konuları gündeme gelmiş ancak, Anayasa metninde yer almamıştır (Yürekli,2017:357).

1982 Anayasası'nın 74.maddesinde düzenlenen Dilekçe Hakkı ile vatandaşların kişisel olarak veya kamu kapsamındaki dilek ve şikayetlerini TBMM'ye yazılı bir şekilde bildirme hakkı verilmiştir (İnaç ve Ünal,2007:15).

Anayasada düzenlenmiş olan Temel Hak Ve Özgürlükleri ve hukuk devleti ilkesini şeffaflık anlayışı kapsamında değerlendirmek mümkün olmakla birlikte, 1996-1999 dönemini kapsayan süreçte şeffaflıkla ilgili çalışmalarda İdari Usul Kanunu dikkat çekmektedir (Yürekli,2017:358).

Kamu yönetiminde açıklık/şeffaflığın uygulanması amacıyla, 2002 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı kabul edilmiştir (Sürekli,2013:18). Akabinde ise, açıklık, eşitlik, tarafsızlık ilkelerine bağlı olarak vatandaşın bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek maksadıyla 09.10.2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanun'u yürürlüğe girmiştir (İnaç ve Ünal,2007:16).

2010-2014 sürecinde Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem planı faaliyete geçirilmiş, 2016-2019 süreçleri için hazırlanan eylem planı ise şu an yürürlükte bulunmaktadır (Yürekli,2017:358).

Kamu yönetiminde saydamlığın hukuksal bir norm olarak uygulamaya geçmesi 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mümkün olmuştur. Mali saydamlığı temel alan Kanun, sorumluluk, yetki ve görevlerin açık bir şekilde ifade edilmesi, çalışmaların hazırlanarak yetkili kişilerce görüşülüp uygulanması ve elde edilen sonuçların açık ve anlaşılır biçimde raporlanarak bir yılı aşmamak kaydıyla belirli dönemlerde kamuoyuna sunulması gerektiği ilkelerini benimsemiştir (Akpınar,2011:244).

2007’de çıkarılan Kamu Kontrol Standartları Tebliği, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Vakıflar ve Derneklerle İlgili Yapılan Düzenlemeler, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun şeffaflıkla ilgili önemli hükümleri içermektedir (Yürekli,2017:358).

Günümüz Türkiye’inde ise gerek 4982 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilen her yurttaş gerekse Türkiye’de yerleşik yabancılar ve faaliyet gösteren yabancı tüzel kişiler bireysel ya da çalışma alanları çerçevesinde karşılıklılık esasına bağlı olarak söz konusu bilgiyi Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)’den isteyebilmektedirler (Acar,2018:4838).

Şeffaflaşma kavramı, gerek Dünyanın gerekse Türkiye’nin her alanında önemli bir yere sahip olmaya başlamasıyla birlikte kent idarelerinde de şeffaflığın önemsenmemesi imkansız bir hale gelmiştir. Huzurlu ve yaşanılabilir bir toplum adına; hesap verebilirlik, katılımcılık, açıklık ilkelerini ve halkın isteklerini ön planda tutan yeni kamu yönetimi anlayışı gereği, kentleşme ve küreselleşme de kavramın uygulanabilirliğini zorunlu kılmaktadır. Vatandaşların sunulan hizmetlerden en yüksek faydayı sağlayabilmesi için, yeni kamu yönetimi anlayışı hem getirmiş olduğu ilkelerden hem de etkili ve verimli yapısından ödün vermemelidir. Küreselleşmeye bağlı olarak teknolojik gelişmeler ile ortaya çıkan ve mahalli idarelerde katılımcılığın gereği olan stratejik yönetim anlayışı; paydaşların öneri ve fikirlerine mutlaka önem vermekle birlikte katılımcı demokrasiyi de beraberinde getirerek şeffaflık ilkesi ile mutlak bağlantılı bir konuma gelmektedir. Vatandaşın mahalli idarelere yakın olma istekleri, bilgi edinme hakları kapsamında bilgi ve doküman isteme haklarının olması, yerel idarelerde katılımcılık ve şeffaflığın temellerini oluşturmakta; katılımın fayda sağlaması adına öncelikle halkın bilinçlendirilmesi, katılımın

meşru kılınması ve bunların hukuken teminat altına alınması gerekmektedir (Gürün ve Gezici,2018:69).

2.2. Siyasal Denetim

Kamu idarelerinde başvuru en önemli denetim türlerinden birisi siyasi denetim türüdür. Demokratik mekanizmalarda halkı temsil eden kısım siyasi kurum ya da kişiler olup bunların kullanmış oldukları yetkiler, yasalar ve siyasi organlar tarafından verilmektedir. Bu açıdan verilen yetkilerin nasıl kullanılacağını denetlemek, yetkiyi tekrar derlemek ya da istenildiğinde geriye almak hakkı da yine bu organlara ait olmaktadır. Siyasi organlardan kasıt ise yasama organı ve Cumhurbaşkanı olmakla birlikte her ikisinin de kamu yönetimi üzerindeki tesirleri farklıdır (Eryılmaz,2013:380). Türkiye'deki siyasi denetim, TBMM tarafından gerçekleştirilmekte olup 1982 Anayasası'nın 98. maddesinde TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarından bahsedilmektedir (Avşar,2012:29). 21 Ocak 2017 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yapılan değişikliklerden önce TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme yetkisi genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, soru ve gensoru iken değişikliklerin ardından TBMM bu yetkiyi genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve yazılı soru şeklinde kullanmaya başlamıştır. Anayasanın 98.maddesine göre Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında yapılacak meclis soruşturması, 106. maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları gereğince yapılmaktadır.

Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların cezai sorumluluklarının olmasından ötürü mecliste belirtilen çoğunluğun sağlanması ile haklarında soruşturma açılabilen ve Yüce Divan'a sevkleri söz konusu olmaktadır. Bu açıdan devletin başı ve yürütme yetkisine sahip Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı

yardımcılarının, idarenin başında bulunan bakanların ve bakanların talimatı altında bulunan kişilerin iş ve işlemlerinden ötürü yasama organına bağlı oldukları söylenebilir.

“Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74. maddesinde vatandaşların ve karşılıklılık esasına bağlı kalınarak Türkiye’de ikamet eden yabancıların, bireysel veya kamu idarelerinin iş ve işlemleriyle ilgili dilek ve şikayetleri yetkili birimlere ve Meclise yazı ile bildirme haklarına sahip oldukları belirtilmektedir. İdare edilenlerin, Meclise dilekçe ile başvuru yapmaları halinde idarenin denetimi sağlanmış olmaktadır.

Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemi ile Anayasanın 87. maddesinde TBMM’nin yetki ve görevleri arasından çıkarılan; “Bakanlar Kurulu’nu ve bakanları denetlemek”, “Bakanlar Kurulu’na belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” ve “bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşüp kabul etmek” ifadeleri yasama organının yürütme üzerinde herhangi bir anayasal araç ile siyasal denetim yapamayacağını ifade etmektedir. Bunun yanında Bakanlar Kurulu’nun kaldırılması ile yürütme görevlerinin tek elde yani Cumhurbaşkanlığında toplanmasına karşı Meclis’in denetleme yetkilerinin devri söz konusu olmamıştır (Öztürk, 01.10.2018).

Siyasi denetim, yalnızca yasama organının farklı yollardan yürütme organını denetlemesi şeklinde değerlendirilmemelidir. Ulusal açıdan yasama organı ve bakanlarca gerçekleşen denetim, yerel açıdan yerel meclis üyeleri ya da yerel biçimde örgütlenmiş yönetsel yapıların başkanlarından da oluşabilir. Belediye Başkanları, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, İl Genel Meclisleri, Köy Muhtarı ve İhtiyar Heyeti siyasal denetim organlarından sayılabilir. (Parlak ve Doğan,2015:41).

Siyasi denetim yalnızca yasama ya da yürütme organı tarafından gerçekleştirilmemektedir. Yargı organı vasıtasıyla yapılan denetimler, kamu yönetiminin bütçe aracılığıyla denetimi, vatandaşın Dilekçe Hakkı ile bilgi edinme yollarına başvurusu, kamuoyu denetimi, kamu denetçisi denetimi ya da uluslararası denetim türleri de siyasi denetim olarak değerlendirilmektedir.

2.2.1. Yasama Organının Denetimi

Yasama denetimi, egemenlik hakkını halk adına kullanan meclislerin hükümetler üzerinde uyguladığı ya da hükümetlerin ve kamu idaresinin başlangıçta belirledikleri genel kurallara uyulup uyulmadığını belirlemeye yönelik bir denetim türüdür. Ülkelerin siyasi mekanizmalarının farklılık göstermesi sebebiyle yasama denetimi de uygulama açısından ülkeden ülkeye değişebilir (Kulaksız,2008:5).

Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemi ile Anayasa'nın 98. maddesinde ele alınan meclisin denetim araçlarında değişiklik olduğu gibi madde kenar başlığı da kaldırılmıştır. Madde başlığının kaldırılması ise, yasama organının yürütme organını hukuki yollarla denetleyemeyeceği sonucunu ortaya çıkarmaktadır (Türkiye Barolar Birliği, <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr>. 2018).

Parlamente Sistemde yürütmenin yasama üzerindeki etkisi, yasama denetiminin sağlıklı bir şekilde uygulanmasına engel olabilmektedir. Bunun yanında, meclis üyelerinin ve yürütme erkinin aynı siyasi partiden olması, yürütme erkinin yasama üyelerinin büyük kısmını belirleyebilmesi de mevcut denetim sisteminin yeterli şekilde işleyememesine neden olmaktadır. Bu açıdan Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemi, yasama denetimi üzerinde iki etkiye sahip olmaktadır: İlki, yasama üzerinde yürütme vesayeti ya da tesiri ortadan kalkacaktır. İkincisi ise, yürütme ile yasama çoğunluğunun aynı partiden olma durumu

ortadan kalkarak her iki organ da halk tarafından ayrı ayrı seçileceklerdir. Yasamayı yürütmeden büyük oranda bağımsız kılan bu sistem kuvvetler ayrılığı ilkesini tesis etmekle birlikte yasamanın yürütme üzerindeki denetimini de etkinleştirmektedir. Yeni sistem ile birlikte kuvvetler ayrılığının belirgin bir sınıra kavuşması neticesinde, denge-denetim anlayışı ile sistemin kendi kendine işleyen bir yapıya sahip olması hedef alınmaktadır (Akçay,2016:52-53).

2.2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde TBMM'nin Meclisi Denetleme Araçları

Yasama Organı, Meclisi yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması araçlarıyla denetlenmektedir. Anayasa değişikliği sonrasında meclis soruşturması mülga edilmiş ancak, Anayasa'nın 106.maddesinin beşinci, altıncı ve yedinci fıkrası gereğince Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında yapılacak meclis soruşturması ile sınırlandırılmıştır.

2.2.1.1.1. Yazılı Soru

Anayasa değişikliği öncesinde bu denetim aracı yalnızca “soru” olarak ifade edilmekteydi ve Meclis üyelerinin belli konularda Başbakan ya da bakanlara sözlü veya yazılı olarak sordukları sorulardan oluşmaktaydı. Anayasa değişikliği sonrasında ise bu denetim yolu “yazılı soru” şeklinde değiştirilmiştir. Öncesinde yürütmenin kanadı olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu'ndan bilgi edinilmeye çalışılırken değişiklik sonrasında Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve bakanlardan bilgi edinilmeye çalışılmaktadır.

Yazılı soru, milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı olarak yöneltilen sorulardan ibarettir. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ise kendilerine yöneltilen bu soruları en geç 15 gün içinde cevaplandırmak zorundadırlar. Milletvekilleri tarafından yöneltilen soruların asıl yetkilisi, yürütmenin başı

olan Cumhurbaşkanı'dır. Ancak, sistemdeki bütün yürütme yetkilerinin kendinde toplanması nedeniyle sorular kendisine değil yardımcılara ve bakanlara yöneltilmektedir (Türkiye Barolar Birliği, <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr>. 2018).

2.2.1.1.2. Genel Görüşme

Genel görüşme Anayasada, “Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nda görüşülmesidir” şeklinde ifade edilmiştir.

6771 Sayılı Anayasa Değişikliğinin 7. maddesi ve Anayasa’nın “Başlıksız” 98.maddesindeki değişiklik esasınca Meclis’in ancak, “toplumu ilgilendiren konularda” genel görüşme yapabileceği hususu belirtilmiştir. Ancak, bu ifade Meclis’in Devlet faaliyetlerinden tamamen uzaklaşması anlamına gelmekle birlikte genel görüşmenin, “toplumu ve devlet faaliyetlerini kapsayan belli konularda yapılması” ifadesi Meclis’in bu denetim aracını kullanma yetkisini sınırlandırmaktadır (Türkiye Barolar Birliği, <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr>.2018). TBMM’nin devlet faaliyetlerinden tamamen uzaklaşmasına neden olan bu madde için yapılan eleştiriler sonucunda, TBMM Anayasa Komisyonu’nda yapılan değişiklik ile genel görüşme alanına tekrar “devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konu” ifadesi eklenmiştir (Öztürk, 01.10.2018).

2.2.1.1.3. Meclis Araştırması

Yeni Anayasa değişikliği teklifi esasına göre meclis araştırmasının tarifi, açılışı, meclis araştırma komisyonu ve bunların yetkileri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenmektedir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla yapılan incelemelerdir. Meclis araştırması açıldığında bu görev, genel hükümlere bağlı kalınarak seçilen bir komisyonca yürütülür ve bu komisyonların hazırlamış oldukları raporlar kapsamında

Genel Kurulda genel görüşme açılır. Buna bağlı, meclis araştırması açıldığında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır (Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğü, 1973).

Yeni Anayasa teklifinde meclis araştırmasında yürütmeden herhangi bir temsilcinin bulunmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm ise, kuvvetler ayrılığının bir neticesi olarak değerlendirilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi Yeni Hükümet Sistemi ile yasama ve yürütme organları arasında bir denge- denetim mekanizması vurgulanarak kuvvetler ayrılığı ilkesi kesin çizgileri ile ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Başkanlık sisteminde, meclis araştırmasının etkili bir denetim aracı olmasında iki temel neden ileri sürülmektedir. İlki, yasamanın denetim yetkisini yürütmeden bağımsız olarak elinde bulundurması, ikincisi ise araştırma komisyonlarının rapor ve toplantılarının şeffaf ve açık olmasıdır. Yeni anayasa teklifinde ilk unsur sağlanmış gözükse de ikinci unsurun teklifte doğrudan düzenlenmediği belirtilmektedir (Alkan,2017a:3).

Yasama meclisleri, anayasaya bağlı kalarak görevlerini yapabilmeleri adına, öncelikle ilgili konuda bilgi edinme gereksinimi duyabilir ve bu bilgiyi farklı bir kaynaktan sağlamak yerine bir araya toplanarak sağlamayı tercih edebilirler. Bu açıdan, Anayasa'da belli bir hükmü olsun ya da olmasın, meclis araştırmasının bütün parlamentoların hakkı olduğu fikri savunulmaktadır (Göküş,2015:71). Meclis araştırması, yazılı soru ya da genel görüşme gibi belli konularda bilgi almaya yönelik denetim araçlarıdır, ancak istenilen cevaplar cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar veya meclis kanalıyla temin edilmeyip oluşturulan komisyonlarca sağlanmaktadır.

Meclis araştırma komisyonunun çalışma süresi, üye sayısı ve uygun görüldüğünde Ankara'da görevini yetirebilme hususu Meclis Başkanının teklifi ve Genel Kurulca

belirlenmektedir. Araştırma için verilen süre zarfında araştırma tamamlanmazsa bunun nedenleri ve varsa mevcut çıktılar üzerinde Genel Kurulda görüşme yapılır, gerekirse yeni bir komisyon kurulabilir. Komisyonlar, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, üniversitelerden vb. yetkilileri çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Ayrıca, devlet ve ticari sırlar, meclis araştırması dışında kalmaktadır (Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. 1973).

2.2.1.1.4. Meclis Soruşturması

Meclis Soruşturması, anayasa değişikliği ile gerek soruşturma açılan kişiler açısından gerekse soruşturmanın açılması açısından dikkat çekici olarak değişikliğe uğramıştır. Ancak, daha öncesinde belirtildiği gibi meclis soruşturması Anayasa'da mülga hükmünde olup yalnızca Anayasa'nın 106.maddesinin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları gereğince uygulanmaktadır.

6771 sayılı Kanun kabul edilmeden önce uygulamada olan meclis soruşturması, başbakan ya da bakanlara, meclis üye tam sayısının en az onda birinin (55 Mv.) vermiş olduğu önerge ile istenebilmekte ve Meclis bu istemi en geç bir ay içinde görüşerek gizli oy ile karara bağlamakta idi. Bu açıdan meclis soruşturması, başbakan ve bakanların işlevlerine bağlı olarak cezai sorumluluklarını incelemeye yönelik bir denetim sistemi olarak belirtilmekteydi (Mil,2016:29). Anayasa değişikliğinin kabul edilmesi sonrasında meclis soruşturmasının açılabilmesi hali belli durumlarla sınırlandırılmıştır. Anayasa'nın 106.maddesinde meclis soruşturmasının önerilme halleri şu şekilde belirtilmektedir:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 106.madde, beşinci fıkrası gereğince; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar ve bunlar hakkında görevleriyle alakalı suç işledikleri iddiasıyla, TBMM üye tam sayısının

(600 Mv.) salt çoğunluğunun (301 Mv.) vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önermeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tam sayısının beşte üçünün (360 Mv.) gizli oyu ile soruşturma açılmasına karar verebilir.

Anayasası'nın 106.madde, altıncı fıkrası gereğince; soruşturma açılmasına karar verildiği takdirde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona gönderecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme usulüyle oluşturulacak onbeş kişilik bir komisyon aracılığıyla soruşturma yapılır. Komisyon, iki ay içerisinde soruşturma sonucunu belirten raporu Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın belirtilen sürede tamamlanmaması halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor, Meclis Başkanlığına verildiği andan itibaren on gün içerisinde dağıtılır ve dağıtım anından itibaren on gün içerisinde Genel Kurulda görüşülür. TBMM, üye tam sayısının üçte ikisinin (400 Mv.) gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan, üç ay içerisinde yargılamayı tamamlar. Bu sürede yargılama tamamlanmazsa bir kereye mahsus olarak üç aylık bir ek süre verilir ve yargılama bu sürede kesin olmak üzere tamamlanır.

2.2.1.2. Meclisin Bir Denetim Mekanizması Olarak Bütçe

Meclisin hükümet üzerindeki denetim yetkisinin en önemli araçlarından biri bütçedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi göz önünde bulundurularak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde hükümet, yasama faaliyetlerinde yer alamayacaktır. Bunun tek istisnası bütçedir. Bütçe, hükümet tarafından hazırlanarak Meclis onayına sunulmaktadır. Bütçenin hazırlanması evresinde yürütme organı, onaylanması evresinde ise yasama organı yetkilendirilmiştir. Bu açıdan Yeni Hükümet Sisteminde bütçe, yasama ile yürütme

arasındaki tıkanıklığı engelleyici önlemler alırken diğer açıdan yeni sistem, bütçenin denetim aracı olarak kullanıldığı bir yapıya kavuşturulmuştur (Akçay,2016:55-56).

Anayasası'nın 161. maddesine göre bütçe süreci şu şekilde ifade edilmiştir:

“...Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır...”

Cumhurbaşkanı, yeni politikaları uygun görürse, yasamanın denetimi himaye altına alınır. Ayrıca, Cumhurbaşkanı yeni politikalarının gerektirdiği parasal talepleri konusunda Meclisi inandırmak mecburiyetindedir (Alkan,2017a:5). Cumhurbaşkanının geçici bütçe çıkarılmadan bir önceki yılın bütçesini uygulayabilmesi, bütçe konusundan Cumhurbaşkanının Meclise ihtiyaç duymadığını göstermektedir (www.DW.com. 21.06.2018).

Kanun tekliflerinin inceleme, tartışma ve sonuçlandırma aşamalarının hızlanmasına yardımcı olan yasama komisyonlarından bazıları, bir denetim aracı olarak değerlendirilebilir.

Kısaca TBMM, yürütme organını bütçe ve hesabın kabul kararı ya da ret kararı ile denetleyebilmektedir. İç Tüzük Kanunu'nun değişmesiyle ve Kesin Hesap Komisyonunun kurulmasıyla Meclisin bütçe vasıtasıyla denetimi daha etkin hale getirilmeye çalışılmaktadır (Akçay,2016:56).

2.2.1.3. TBMM'nin Komisyonlar Aracılığı İle Denetim Yetkisi

Yasama komisyonları, Meclis'in denetim yetkisi alanında avantaj sağlarken gerekse kanun tekliflerinin inceleme, tartışma ve sonuçlandırma aşamalarının hızlanmasına yardımcı olmaktadır. Komisyonlar sayesinde yasama işlemlerinin çoğunluğu daha aktif ve hızlı işleyebilen küçük ve birden fazla sayıda kurul vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Yasama komisyonlarının kendilerine has asli görevleri olmasa da bağlı oldukları meclisin görevlerini yerine getirmelerine ve yetkilerini kullanmalarına yardımcı olan küçük meclis konumundadırlar. Komisyonların hukuki işlemleri veya irade açıklamaları meclisle eş değerde sayılmamaktadır. Buna göre komisyonlar; meclis üyelerinin belli bir kısmının yeterli sayıda seçilmesiyle kurulan ve meclise gerekli raporu sunmak şartıyla meclis çalışmalarını hazırlayan küçük organlardır (Yüksel,2018:33-34).

2.1.1.3.1. Dilekçe Komisyonu

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın, "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74. maddesinde dilekçe hakkı; "Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir." şeklinde ifade edilmiştir.

Dilekçe hakkı, vatandaşların bireysel olarak veya grup halinde, kişisel sorunları ya da kamu idaresi veya devletle ilgili sorunları dile getirebilecekleri siyasi bir hak niteliği de taşımaktadır. Öyle ki siyasi denetim usulü, TBMM'nin kendi üyeleri ve organları tarafından gerçekleştirileceği gibi vatandaşın başvurusu ile Meclisi harekete geçiren dilekçe hakkı ile de gerçekleştirilebilir. Bu açıdan toplumun ortak problemlerine yönelik kararlar,

yalnızca Parlamento'nun görev ve denetimine bırakılmamakta, dilekçe hakkı ile vatandaşın politikaya katılımına da olanak sağlanmaktadır (Parlak ve Doğan, 2015:51-52).

Dilekçe hakkı, yönetimin işleyişinden kaynaklanan aksaklıkları veya memnuniyetsizliği dile getirmek için kullanılabilceği gibi yönetimden memnun kalınması ve yönetimin daha iyi işemesi adına öneri, dilek ya da şikayetleri dile getirmek amacıyla da kullanılabilir. Bu hak, Anayasa'da yer aldığı gibi 10.11.1984 tarih ve 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile de düzenlenmiştir. Kanunda, Meclise gönderilen dilekçelerin görüşülerek karara bağlanması esas ve usullerinin TBMM İttüzüğünde gösterileceği ifade edilmektedir. Bu açıdan Dilekçe Komisyonu'nun çalışma esasları Meclis İttüzüğü ile düzenlenmektedir (Pınar,2014:104).

Dilekçe Komisyonu'nun faaliyet düzeninde ilk olarak talep ve şikayet hususları TBMM'ye doğrudan ulaşmakta ve sonrasında Meclisin kendi içinden oluşan bir komisyon yardımıyla incelenmektedir. Alınan kararlar neticesinde yetkili idareler vasıtasıyla bu kararların uygulanması gözetilmekte ve son olarak uygun bulunan başvurular Meclis Genel Kurulunda görüşülerek bir hükme bağlanmaktadır. Meclis, yasa çıkarma aşamasında yardımcı organlar vasıtasıyla çıkarmış olduğu ve bağlayıcılığı olan normların doğruluğunu bizzat kendisi gözetmekle birlikte, yapmış olduğu denetimlerle de çıkarmış olduğu normların arkasında durmaktadır. Buna bağlı olarak, ülkemizde kurallardan çok bu kuralların uygulanıp uygulanmadığı veya ne şekilde uygulandığı üzerinde daha çok durulmaktadır. Bu açıdan uygulamadaki hukuka aykırılıkların tespitinde Dilekçe Komisyonu önem arz etmektedir (www.tbmm.gov.tr. Erişim: 24.10.2018a).

İttüzüğün 116. maddesinin dışında görülen ve aynı maddeye bağlı olarak bir karara varılan ancak süresi içinde itiraza uğrayan dilekçeler, Komisyon Genel Kurulu'na

gönderilir ve Komisyon Genel Kurulu, 116. maddeye bağlı kalarak dilekçelerin karar konusu olup olmadıklarını inceleyerek bir sonuçta karar kılar. Bu kararlar, Komisyon Başkanlık Divanı tarafından bastırılarak, bütün milletvekillerine dağıtılır ve gereği için Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara gönderilir (584 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. 1973).

Meclisin her bir üyesi, komisyon kararının dağıtımından itibaren otuz gün içerisinde gerekçeli bir yazı ile itiraz edebilir ve itiraz halinde dilekçe hakkındaki karar kesinleşir. Komisyon Genel Kurulu, itiraz dilekçeleri için itiraz süresinden itibaren otuz gün içinde bir rapor düzenleyerek Meclis Başkanlığı'na sunar ve Meclisin alacağı kararlar kesinlik taşır (www.tbmm.gov.tr_Erişim: 06.12.2018e).

Meclisin almış olduğu kesin kararlar dilekçe sahiplerine, Cumhurbaşkanı Yardımcılarına ve bakanlara bildirilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar kesinleşen kararlar üzerinde yaptıkları işlemi, kendilerine yapılan bildiri tarihinden otuz gün içerisinde Komisyon Başkanlığına yazı ile bildirir. Komisyon Genel Kurulu gerekli görürse, kimi kararların Mecliste görüşülmesini isteyebilir. Buna bağlı komisyon kendi görüşlerini ifade eden bir rapor hazırlayarak Meclis Başkanlığına sunar. Komisyonun bu isteği üzerine, 119.maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarındaki hükümler uygulanır (584 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. 1973).

2.1.1.3.2. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun kurulması, 1987'de AB'ye tam yapılan üyelik başvurusunun ardından insan hakları ihlalleri çerçevesinde Parlamenter seviyede çalışmalar yapmak amacıyla gündeme getirilmiştir. 18. yasama döneminde gerçekleşen yasa teklifi ile Meclis Başkanlığı'na sunulan teklif, 05.12.1990 tarihinde 3686

sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu olarak kabul edilmiştir. Ülkemizde bu komisyon, insan haklarının ulusal seviyede korunması gayesiyle kurulan ilk ulusal insan haklarını koruma sistemidir (<https://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 24.10.2018b).

Kanun hükümleri gereğince komisyonun yetki ve görevleri incelendiğinde, idarenin denetimine dikkat çekici bir sınırlama getirildiği görülmektedir. Nedeni şu ki, komisyonun işlemesi için, ulusal ve uluslararası insan hakları dokümanlarında belirtilen temel hak ve özgürlüklerden herhangi birinin ihlal edilmesi ve buna yönelik başvurunun TBMM Başkanlığı'na komisyona iletilmesi gerekmektedir. Komisyonda belirtilerek kapsam dışında bırakılan hak ihlallerinin incelenmesi ve hak ihlali dışındaki niteliksiz yönetim uygulamaları, komisyonun görev alanı içerisinde değerlendirilmemektedir (Pınar,2014:107).

3686 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu (1990)'nda komisyonun görevleri şu şekilde belirtilmektedir:

“Uluslararası çerçevede genel kabul görmüş insan hakları hususunda gelişmeleri takip etmek; Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının Anayasa'ya, Kanunlara, taraf olunan uluslararası anlaşmalara uygunluğunu gözden geçirmek ve bu gayeyle inceleme yapmak, bu konular hakkında çözüm önerilerinde bulunmak; İnsan haklarının ihlale uğradığı savları ile yapılan başvuruları incelemek ya da uygun gördüğü takdirde gerekli mercilere bildirmek; her yıl yapılan faaliyetleri, çıktıları, yurtiçi ve dışındaki İnsan Haklarına saygı ve uygulamaları ele alan raporlar hazırlamak”

Komisyon, görevleri gereğince Meclis adına insan hakları ihlallerinin denetçisi ve gözlemcisi görevini de üstlenmektedir. Bunun yanında komisyonun uygun gördüğü hallerde olay yerinde inceleme, uzman fikrinden yararlanma ve ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi talep etme gibi yetkileri mevcuttur. Komisyonun çalışmaları sonucunda

oluşturulan raporlar, TBMM Başkanlığı vasıtasıyla Başbakanlık¹ ve ilgili Bakanlıklara gönderilmekle beraber, komisyon, incelediği konunun yükümlüleri hakkında genel hükümlere bağlı kalarak kovuşturma ya da idari işlem uygulanmasını yetkili mercilerden isteyebilmektedir (Pınar,2014:106-107).

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne havale edilen başvurular, İnsan Hakları Komisyonu tarafından incelendikten sonra komisyon, başvuru sonucunu ya da uygulanacak işlemi en geç altmış günlük sürede başvuru sahibine bildirmek zorundadır. Komisyon faaliyetlerinde, kanunda açıkça belirtilmeyen durumlarda Meclis İçtüzüğü hükümleri uygulanır. Bunun yanında Meclis başkanı, Meclis İçtüzüğünde belirtilen komisyonlar üzerinde kullandığı denetim yetkisini İnsan Hakları Komisyonu üzerinde de kullanabilmektedir (3686 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu. 1990).

2.1.1.3.3. TBMM Kadın/Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu

Kadın/Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, kadın haklarına sahip çıkılması, bu hakların geliştirilmesi, kadın ve erkek arasında ayırım gözetilmeksizin eşitliğin sağlanmasına bağlı olarak ülkemizde ve uluslararası boyutta ilerlemeleri seyretmek, incelemek, bu ilerlemeler ışığında TBMM'yi bilgilendirmek, kendisine doğrudan ya da dolaylı yollardan gönderilen işleri görüşmek, gerek görüldüğünde Meclise sunulan kanun teklifler ile OHAL esnasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili ihtisas komisyonlarına fikir sunmak amacıyla 2009 yılında 5840 Sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu ile kurulmuştur (5840 Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu. 2009).

¹ 21.01.2017 Tarihli 6771 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Kabul Edilmesi İle "Başbakanlık" Birimi T.C. Anayasa'sından Çıkarılmıştır. 3686 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu üzerinde yeni bir düzenleme olmamakla birlikte hali hazırdaki mevzuata bağlı kalmıştır.

Kanun tekliflerinin ya da OHAL esnasında OHAL ile ilgili çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi komisyonda karara bağlanacağı, esas ve tali komisyonun hangisi seçileceği, işin komisyona devri esnasında Başkanlık tarafından belirlenmektedir. Esas komisyon, Genel Kurul görüşmelerinde raporu temel alınan komisyondur. Tali komisyon ise, işin kendilerine ilişkin yanları ya da öncülleri doğrultusunda esas komisyona fikir beyan eden komisyondur (584 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. 1973).

5840 Sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu(2009)'na havale edilen Kanun tekliflerinden birkaçı şu şekilde değerlendirilmektedir:

Tablo 2: Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu: Komisyona Havale Edilen İşler

Dönem / Y. Yılı	Esas No	Adı	Havale Tarihi	Esas - Tali	Yapılan İşlem	Son Durum
27/2	2/1138	5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi	23.10.2018	Esas	Komisyonunda	Komisyonunda
27/2	2/1091	5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi	16.10.2018	Esas	Komisyonunda	Komisyonunda
27/2	2/1100	31/5/2006 Tarih ve 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi	16.10.2018	Esas	Komisyonunda	Komisyonunda
27/2	2/898	5840 Sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi	11.10.2018	Tali	Komisyonunda	Komisyonunda
27/2	2/477	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi	1.10.2018	Esas	Komisyonunda	Komisyonunda
27/2	2/478	5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi	1.10.2018	Esas	Komisyonunda	Komisyonunda
27/2	2/479	5393 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi	1.10.2018	Esas	Komisyonunda	Komisyonunda
27/2	2/245	3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi	1.10.2018	Esas	Komisyonunda	Komisyonunda
27/2	2/188	Kadın Bakanlığı Kurulması Hakkında Kanun Teklifi	1.10.2018	Tali	Komisyonunda	Komisyonunda

Kaynak: (https://komisyon.tbmm.gov.tr/tasari_teklif.php. Erişim: 29.10.2018c).

Tablo 2 de, 27. Dönem Hükümetinde Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'na havale edilen Kanun tekliflerinin konuları, komisyona havale tarihleri, tali veya esas

komisyon olup olmama durumları ve tekliflerin işlem aşamaları ile son durumları belirtilmektedir.

Tabloda belirtilen Kanun teklifleri dışında, 01.10.2018-23.10.2018 tarihleri arasında İnsan Hakları Komisyonu'na havale edilen totalde altmış teklif daha bulunmaktadır. Bu süre zarfı içerisinde verilen tekliflerden, 5840 sayılı Kanunda; Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Kadın Bakanlığı Kurulması Hakkında Kanun Teklifi Tali, bunların dışındaki tüm teklifler esas komisyon niteliği taşımaktadır. Bu teklifler komisyona havale edilmiş ancak, hiçbir teklif üzerinde net karara varılamamış, hepsi komisyon gündeminde değerlendirme aşamasında görülmektedir. Bunun yanında tüm teklifler 27. Dönemin Şubat ayına ait olmakla birlikte teklifler içerisinde 5840 Sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tekliflerinin son durumlarının komisyonlarda olduğu görülmekte ve bu teklifler hakkında henüz bir değişiklik yapılmadığı kanısına varılmaktadır.

2.1.1.3.4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu

Anayasa'nın KİT'lerin denetimi ile ilgili 165. maddesi, TBMM İçtüzüğü'nün komisyonlarla ilgili maddeleri, 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu ve bunların dışında 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi ve KİT Komisyonu hakkında mevcut bilgileri sunan temel yasa metinleridir.

Anayasa'nın 165. maddesinde KİT'lerin denetiminden, “*Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.*” şeklinde bahsedilirken; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (2010)'nun İkinci Bölüm, denetim alanı başlığı altında 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların denetimi, “*2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 2 nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilir.*” şeklinde ifade edilmiştir.

3346 sayılı Kanunun esas amacı, KİT'lerin TBMM'ce kuruluş esaslarına göre denetlenmesi kapsamında usul ve esasları düzene koymaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu, Meclisin seçmiş olduğu 35 milletvekili ile kurulmaktadır. Komisyon, Başbakanlık Yüksek Denetleme² Kurulu raporları ile Cumhurbaşkanının göndereceği raporları ve bunun yanında varsa kendilerince saptanan konuları incelemektedir (Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. 3346).

Kamu İktisadi Teşebbüsleri raporları, 3346 sayılı Kanunun 2. maddesi çerçevesinde değerlendirilen kurum, kuruluş ve ortaklıkların denetimi ardından sonuçların belgelendirilmesi ile oluşturulmaktadır. Bu madde kapsamında, ödenmiş sermayesinin yarısından çoğu kamu tüzel kişilerince sağlanan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından çoğunu sağlamış oldukları diğer kurumlar ve bu sayılan kurumlar

² 21.01.2017 Tarihli 6771 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Kabul Edilmesi İle Başbakanlık Örgütü kaldırılmıştır. Başbakanlık kurumuna ve direk Başbakana bağlı kurumlar üzerinde mevcut bir düzenleme bulunmamasıyla birlikte düzenleme akabinde bu kurumların Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığına ya da herhangi bir bakanlığa bağlanacağı belirtilmektedir.

ve bu sayılanlar dışında kendilerine bazı görev ve sorumluluk verilmiş olup asıl vasıfları bu kamu görevlerini yürütmek olan ve kamu kurumu vasfındaki meslek kuruluşları dışındaki özel yasalara bağlı kurumlar ve İller Bankası bu denetime tabi kurumlar olup; mahalli idarelerin ve kamu kurumu vasfındaki meslek kuruluşlarının, ödenmiş sermayesinin yarısından çoğunu temin ettikleri kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından çoğunu temin ettikleri kurumlar ise bu denetim dışında kalan kurumlardır (Aksoy, Geçgel ve Öz,2018:23).

TBMM'nin komisyonlar aracılığı ile denetimi için kurulmuş komisyonların görev ve sorumluluklarının birbirinden farklı olması, işleyişleri açısından da farklılıklar meydana getirmektedir. Öyle ki Dilekçe Komisyonu direk halkın komisyona müracaatı ile denetim sürecini başlatırken; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunda bu süreç, Sayıştay raporlarının incelenmesi ve gerekli konuda önerilen sunulması şeklinde değerlendirilmektedir. Başka bir ifadeyle Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun denetimi yapması, ara ara komisyon üyesi olan milletvekillerinin müracaatı ve sık sık yasal düzenlemelerle yargı kararı altına alınan denetim süreçleri ile gerçekleşmektedir (Akçay,2016:58).

2.1.1.3.5. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim yetkisine aracılık eden bir diğer ihtisas komisyonu da Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'dur. Bu komisyon, Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecinden itibaren ilerlemeleri izlemek ve konularla ilgili fikir beyan etmek, AB'deki gelişmeleri izlemek ve bu gelişmeleri TBMM'ye iletmek ve gerek gördüğünde Meclise sunulan kanun teklif ve tasarıları ile KHK'lerin AB'nin yasal düzenlemelerine uygunluğunu gözden geçirerek diğer ihtisas komisyonlarına fikir beyan

etmek için 15.04.2003 tarihli, 4847 sayılı Kanun ile TBMM’de 17. komisyon olarak faaliyete geçirilmiştir (www.tbmm.gov.tr. Erişim: 01.11.2018d).

Bu Kanunun amacı;

“Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek, Avrupa Birliğindeki gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmeler konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisini bilgilendirmek ve istenildiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun teklifleri ile olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Avrupa Birliği Mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisinde, Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun kuruluş, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.”

2.2.2. Yürütme Organının Denetimi

Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin getirmiş olduğu yenilikler, yürütme mekanizmasının üzerinde gerek siyasi gerekse hukuki bir denetim modelini benimsetmeye çalışmakla birlikte, değişikliklerle Türkiye'nin daha demokratik ve daha Cumhuriyetçi bir idare mekanizmasına kavuşması hedef alınmaktadır. TBMM'nin gerek denetleme araçlarıyla gerekse ihtisas komisyonları aracılığıyla denetimi gerçekleştirmesi, parlamenter sisteme ayak uyduran bir denetim sistemini mevcut kılmakla birlikte kuvvetler ayrılığının kesin çizgilerle belirtilmesi sonucunda, TBMM üzerinde yürütme etkisinin kalkmasıyla Meclisin denetim araçları aktif hale getirilmeye çalışılmaktadır. Yeni sistemin temelinde yürütmenin sınırlandırılması ve denetlenmesine bağlı olarak yetki ve sorumluluk ilkesi benimsenmeye çalışılmaktadır. Buna bağlı olarak, Türkiye'deki yasalara ve genel mevzuata uygun hareket edilmemesi halinde yürütme organı üzerinde yaptırım uygulanabilecektir. Bu açıdan yeni sistemin getirmiş olduğu düzenlemeler ile Türkiye, daha demokratik ve daha açık bir Cumhuriyet yönetimine kavuşturulmak istenmektedir (Akçay,2016:64).

Devletin başı ve yürütme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı Kanunları yayımlayabildiği gibi bu Kanunların, Meclis İçtüzüğü'nün bir kısmına ya da geneline ve Anayasanın biçim ve esaslarına aykırı olduğunu tespit etmesi halinde Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilmektedir. Bunun yanında yürütme yetkisine bağlı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmekte ancak, bazı konularda bu yetkisini kullanamamaktadır. Bunlar; Anayasanın ikinci kısmında bulunan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler, Anayasayla sınırlandırılan kanunla düzenlenmesi gerekli kılınan konular ve kanunda açıkça düzenlenen konulardır. Bunun yanında, kararnameler ve kanunlarda birbirinden farklı hükümler bulunuyorsa bu durumda kanun hükümleri dikkate alınır. Meclisin aynı konuda yasa çıkarması halinde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalmaktadır (2709 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 1982). Görüldüğü üzere Yeni Hükümet Sistemi'nde kanunların üstünlüğü ilkesi uygulanmakla birlikte TBMM'nin hükümet üzerindeki mutlak denetim yetkisi de vurgulanmaktadır.

Meclisin hükümet üzerinde mutlak denetim yetkisi yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ya da meclis soruşturması gibi denetim araçları ile yapılabildiği gibi Anayasa'nın 105. maddesi hükmü ile Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu gereği Yüce Divan'a sevki de söz konusudur. Cumhurbaşkanı hakkında, suç işledi savıyla Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun (301) vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir ve Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşerek üye tam sayısının beşte üçünün (360) gizli oyuyla soruşturma açabilir. Soruşturmayı yürütmek üzere onbeş kişilik bir komisyon oluşturulur ve komisyon iki ay içinde soruşturma raporu hazırlayarak Meclis Başkanlığına sunmak zorundadır. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtım tarihinden itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Meclisin üçte ikisinin

(400) gizli oyu ile Yüce Divan'a sevk kararı alınabilir ve üç aylık sürede yargılanma tamamlanır ancak, tamamlanamazsa bir kereliğine mahsus üç aylık bir ek süre verilerek yargılama kesin olarak tamamlanır (2709 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 1982). Bu açıdan, Cumhurbaşkanının gerek cezai ve idari sorumluluğuna gerekse hukuki ve siyasi sorumluluğuna bakılarak yukardan aşağı idare üzerinde hem etkinlik hem de farkındalık oluşturabilecek bir somut norm denetiminin varlığından söz edilebilir (Muhammed Emin Akbaşoğlu,2017:38). Bunun yanında Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Yüce Divan'a sevkini, Cumhurbaşkanından farklı olarak meclis soruşturması ile yapılmaktadır. Bunların haklarında bir suç işlediği savıyla yapılan suçlama ve oylama şartları Cumhurbaşkanının ki ile aynıdır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Anayasanın 83. maddesine bağlı kalarak görevleriyle bağlantılı olmayan bir suçtan ötürü “yasama dokunulmazlığı” hükmünden faydalanmaktadırlar (Alkan,2017b:3). Buna göre, seçim öncesi veya sonrasında suç işlediği savıyla bir milletvekili Meclisin kararı olmadıkça tutuklanamaz, tutulamaz, sorguya çekilemez ve yargılanamaz (2709 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 1982). Ancak, ağır cezayı öngören suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmaya başlanması koşuluyla Anayasa'nın 14. maddesindeki durumlar yasama dokunulmazlığının dışında değerlendirilmektedir. Bu durum, yetkili makam tarafından Meclise hemen bildirilmek zorundadır. Meclis ise, “görevle ilgisi olmayan iddialarda” yargı organlarının talebi ile ilgili kişilerin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına basit çoğunlukla karar verebilir. Kısaca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar; görevleri kapsamında işlemiş oldukları suçlarda Meclis tarafından Yüce Divan'a sevk edilebilir, görev dışı suç işledikleri iddiasına bağlı olarak Meclis, basit çoğunlukla yargılama onayı verebilir, Araştırma Komisyonları görüşlerine başvurmaları için çağrılabilir ve yazılı soru ile denetlenebilirler (Alkan,2017b:3).

Yürütmeye bağı denetim, Cumhurbaşkanlığına bağı kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla yapılabileceğı gibi bakanlıklar tarafından da gerçekleştirilmektedir. Buna bağı kalınarak, kanunla kurulması kararlaştırılan mahkemeleri açmak ve teşkilatlandırmak, icra iflas daireleri ya da ceza infaz kurumları gibi tüm adalet kurumlarının idari işleyişleri kapsamında gözetim ve denetimi Adalet Bakanlığı tarafından, mevzuatta öngörülmesi halinde Adalet Bakanı'nın emri ve onayı ile denetimi tespit olunan yerler ise adalet müfettişleri tarafından yapılmaktadır. Çocuklara, kadınlara, yaşlı ve engellilere, şehit yakınlarına ve gazilere bunun yanında yoksul kesimlere ve çalışma hayatına bağı olarak işçi-işverene ve bunların dışında Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı'nı ilgilendiren tüm kesimler için tanınan sosyal haklar, bu sosyal hakların korunması, yeni projeler üretilmesi ve sunulan hizmetlerin denetimi, bu bakanlığa bağı birimlerce gerçekleştirilmektedir. Buna benzer şekilde Cumhurbaşkanlığına bağı kurum ve kuruluşların ve bakanlıkların üstlenmiş olduğı denetim konuları ve alanları 10.07.2018 tarihli 30474 sayılı Resmi Gazete de yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilmektedir (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. 2018).

2.2.2.1. Devlet Denetleme Kurulu

1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı kanunla kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasasının 108. maddesiyle anayasal bir denetim organı vasfını kazanmıştır. Gerek 2443 sayılı kanununa göre gerekse Anayasanın 108. maddesine göre bu kurumun amacı, yönetimin hukuka elverişli, verimli ve düzgün bir biçimde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamaktır. Kurumun kuruluş amacına yönelik, kötü işleyen bir idarenin yok edilerek iyi ve düzgün bir yönetim için demokratik ilkelerin hedeflenmesi doğrultusunda Kamu Denetçiliğı Kurumu'na benzetilmektedir. Her iki kurum arasında görev, faaliyet, statü

yönünden farklılıklar olsa da DDK'nın, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir takım görevlerini üstlenebilecek bir yapıya sahip olduğu söylenebilir (Pınar,2014:100).

Devlet Denetleme Kurulu'na ait tüm usul ve esaslar, Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde düzenlenmiştir. Kararnameye göre DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir üst denetleme organı olup, bir başkan ve sekiz üyeden oluşan karar organı, denetim ve soruşturma grupları, kurul sekreterliği ve sekreterliğe bağlı idari birimlerden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan kurul başkanı ve üyeleri yine Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. 2018).

Anayasası'nın 108. maddesine göre DDK, Cumhurbaşkanının talebi üzerine;

- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı tüm kuruluşlarda,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında,
- Farklı seviyelerdeki tüm işçi ve işveren meslek kuruluşlarında,
- Kamuya faydalı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmakla görevlendirilmiştir.

Bu görevlerin dışında, kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve teftiş birimleri arasında uyumlaştırma ve koordinasyon etkinliklerini yürütmek, anlaşma ve sözleşmelerdeki gerekçelere bağlı olarak uluslararası kuruluş ve örgütlerde araştırma ve inceleme yapmak, kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında iyi yönetim, etkinlik, verimlilik ve şeffaflık alanlarında faaliyetler yürütmek ve mevzuattaki diğer görevler ile Cumhurbaşkanının vermiş olduğu diğer işleri yapmak da DDK'nın görevleri

arasında değerlendirilmektedir (Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. 2018).

Devlet Denetleme Kurulu, üzerinde denetleme ve inceleme yaptığı kurum ve kuruluşların yapılarını, görev ve işlemlerini yani bu kurum ve kuruluşlara ait genel hatları değerlendirerek görevini yerine getirmektedir. Denetim ve inceleme akabinde varsa usulsüzlükler, eksiklik ya da düzensizlikler bir rapor halinde Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. DDK, raporda saptadığı eksiklikler ya da usulsüzlüklere karşılık yalnızca önerilerde bulunabilir bunun dışında noksanlıklara çözüm üretmek görev alanı dışında değerlendirilmektedir (Çalışkan,2013:73). Kurulun hazırlamış olduğu raporların bağlayıcılığının olmayışı ve faaliyetlerinin yalnızca tavsiye niteliği taşımasına bağlı olarak, herhangi bir kamu yönetimi örgütünü yaptırım altında tutamamaktadır. Cumhurbaşkanına sunulan raporlar yalnızca Cumhurbaşkanı'nın onayı ile geçerlik kazanmaktadır (Parlak ve Doğan,2015:23).

Anayasa Değişikliği ile T.C. Anayasası'nın 108. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarındaki değişikliklere göre DDK üzerinde yapılan değişiklikler şu şekildedir:

İlgili maddenin ikinci fıkrasında geçen, “ *Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devler Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır*” ibaresindeki “ Silahlı Kuvvetler” kaldırılarak yalnızca “ Yargı Organları” DDK'nın görev alanı dışında değerlendirilmiştir.

İlgili maddenin üçüncü fıkrasında geçen, “*Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirtilen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır*” ibaresi, “Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır” şeklinde değiştirilmiştir.

İlgili maddenin dördüncü fıkrasında geçen, “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir*” ibaresindeki “kanunla” ifadesi kaldırılarak “Cumhurbaşkanı Kararnamesi” şeklinde değiştirilmiştir.

2.2.3. Yargısal Denetim

İdarenin yargı organları vasıtasıyla denetlenmesinde dünyada kullanılan temel iki sistem bulunmaktadır. Bunların ilki Anglo-Amerikan ülkelerindeki yargı birliği sistemi ve diğeri ise ülkemizde ve Kara Avrupası ülkelerinde kullanılan yönetsel yargı sistemidir. Yargı birliği sisteminde, idare ve vatandaşlar ortak hukuk sistemine bağılırlar ve bunların arasındaki uyuşmazlıklar ortak mahkeme vasfındaki Adalet Mahkemelerinde çözümlenmektedir. Yönetsel yargı sisteminde ise, idarenin denetim görevi Yönetsel Mahkemelere verilmiştir. Uzmanlaşmış bir denetim yapısına sahip yönetsel yargı, herhangi bir uyuşmazlık çıktığı durumlarda bir taraftan yönetimin etkinliğini değerlendirirken diğeri taraftan da yönetimin işleyişinde hukuki normların dışına çıkılıp çıkılmadığını ve kamu faydasından sapılıp sapılmadığına dikkat etmektedir (Çalışkan,2013:70).

16 Nisan 2017 tarihinde Yeni Hükümet Sistemi'nin kabul edilmesi ile Devlet organları üzerinde görev ve yetki değişiklikleri olmasıyla birlikte Anayasa'nın Yargı Yetkisi başlığına bağılı 9.maddesine yapılan ekleme ile yargı yetkisinin TBMM adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilerek yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Anayasa değişikliği öncesinde, Anayasanın 148. maddesinin altıncı fıkrasında geçen Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay ibareleri değişiklik sonrasında madde metinlerinden kaldırılarak yargısal denetim organlarından çıkarılmıştır.

Yeni sistemde, Meclisçe oluşturulan kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Anayasa yargısı ile denetlenirken, yürütmenin bütün işlemlerini denetleme görevi Danıştay ve İdari Mahkemelerine verilmiştir. Bu şekilde yargı güvencesi artırılmaya çalışılmıştır. Yargı anlaşmazlığına sebep olan Disiplin Mahkemeleri dışındaki tüm Askeri Mahkemeler kaldırılarak problem çözüme kavuşturulmuştur. Bunun yanında Özel Yetkili Mahkemeler ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri de kaldırılmış, YAŞ ve Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK)'nun ihraç kararları ve kamu çalışanlarına verilen uyarma ve kınama cezaları da yargısal denetime açık hale getirilmiştir (Ak Parti Seçim Beyannamesi, 2018, Erişim: 06.10.2018).

Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlığı ile 125. maddesinde yargısal denetime tabi olan ve bu denetim dışında değerlendirilen durumlardan bahsedilmektedir. Bu madde kapsamında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Ancak bu yetki, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğu denetimi ile sınırlandırılmış olup yerindelik denetimi yapılamamaktadır. Bunun yanında, yürütme görevinin yasalarda gösterilen şekil ve esaslara bağlı biçimde gerçekleşmesini önleyecek idari eylem ve işlem özelliğinde ya da takdir yetkisini kullanamayacak şekilde yargı kararı verilemez. Aynı maddenin ikinci fıkrasındaki, "*Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır*" ibaresi, "Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır" şeklinde değiştirilmiş ve yargı denetimine tabi sınırlar belirlenmiştir.

"Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi" (2017) konulu Çalıştay Raporunda TBMM Başkanı İsmail Kahraman, yargı denetimi hakkında: "Demokratik bir hukuk devletinde idarenin çeşitli yollarla denetlenebileceği ve bu denetim yollarından en

önemlisinin yargı denetimi olduğu; Yargı denetimi dışında, siyasi, idari veya kamuoyu denetiminin idarenin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini üstlendiği ancak, yargı denetiminin bu denetim türlerine göre daha geniş bir alana yayıldığı ayrıca, yargı dışındaki denetimlerin, idarenin iş ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimini üstlenmesinin yanında hakkaniyetin ve yerindeliğin de denetimini yaptığı” beyanlarını sunmuştur (Kahraman,2017:17).

2.2.3.1. Anayasa Mahkemesi

Anayasa Mahkemesi, Anayasa Değişikliği akabinde onyediden onbeşe indirilen üye sayısı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetleyen ve bireysel başvuruları karara bağlayan bir Yüksek Mahkemedir. Mahkeme, Anayasa değişikliklerini yalnızca şekil yönünden inceleyip denetler (T.C. Anayasa Mahkemesi. <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim:07.11.2018a).

Kanunların şekil açısından denetimi, son yapılan oylamanın çoğunlukla yapılar yapılmadığı ile sınırlandırılırken; Anayasa değişikliklerinde, teklif ve oy çoğunluğunun yanında ivedilikle (öncelikli) görüşülemeyeceği kuralına uyulup uyulmadığı konuları ile sınırlandırılmıştır. Şekil açısından denetim, Cumhurbaşkanı ya da Meclis üyelerinin beşte birinin(120 Mv.) isteği ile gerçekleştirilir. Şöyle ki Kanunun yayım tarihinden itibaren on gün dolduktan sonra şekil bozukluğuna bağlı iptal davası açılmaz, def'i yoluyla da ileri sürülemez (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 1982).

Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Meclis İçtüzüğü'nün ya da mevzuatlara ait madde ve hükümlerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırı olması halinde Mahkemeye iptal davası açabilme yetkisi; Cumhurbaşkanı, Mecliste en çok

üyesi olan iki siyasi parti grubuna ve Meclis üye tam sayısının en az beşte birine (120 Mv.) tanınmıştır. Dava süresi ise, iptal edilmek istenilen normun Resmi Gazete 'de yayımlanmasından başlayarak altmış günlük bir süreyi kapsamaktadır (T.C. Anayasa Mahkemesi. <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim: 12.11.2018a).

Cumhurbaşkanını, TBMM Başkanını, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay başkan ve üyelerini, başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcısı vekilini, HSK ve Sayıştay başkan ve üyelerini, Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarını görevleriyle ilgili suçlardan ötürü Yüce Divan sıfatıyla yargılamak; Sayıştay yardımıyla, siyasi partilerin mali denetimini yapmak, Anayasa Mahkemesi'nin denetimini üstlendiği diğer görevleri arasında sayılmaktadır (6216 Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun (2011). <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim: 09.11.2018). Anayasa Mahkemesinin, siyasi partilerin mal edinimlerinin, gelir ve giderlerinin anayasaya uygun olup olmadığına bağlı yaptığı denetim neticesindeki hükümler kesinlik taşımaktadır (2709 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 1982).

Anayasa Mahkemesi'nin norm denetiminde “itiraz yolu” ve “iptal davası” olmak üzere iki adet başvuru şekli bulunmaktadır. İtiraz yoluyla yapılan denetim “somut norm denetimi”, iptal davası ile yapılan denetim ise “soyut norm denetimi” olarak ifade edilmektedir. İtiraz yolu ile yapılan başvuruda, normun anayasaya uygunluğu denetlendiği için denetim, görülmekte olan bir dava vasıtasıyla yapılmakla birlikte yalnızca kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu olabilmektedir. Bunların şekil bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla itiraz yoluna gidilmemektedir. Bu yolda herhangi bir davaya bakmakla görevli mahkeme, kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Anayasaya aykırılık tespit ederse ya da taraflardan birinin aykırılık savlarının doğru olduğu

sonucuna ulaşırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda karar vereceği süreye kadar davayı geri bırakır (<http://www.anayasa.gov.tr>. 2018a).

1954 yılında, Türkiye'nin Anayasa İnsan Hakları Mahkemesi'ne taraf olmasının ardından 1987 yılında, AİHM'ne bireysel başvuru hakkı ve 1990 yılında zorunlu yargılama yetkisi kabul edilmiştir. 2010 yılında, Temel Haklara bağlı ve “evrensel nitelikler” dikkate alınarak yapılan Anayasa Değişikliği ile Anayasa Mahkemesine bireysel başvurunun yapılabilmesi sağlanmıştır. 23 Eylül 2012 tarihiyle beraber, kamu gücüne sahip olan birey ve kurumlara hak ihlallerinin önlenmesine karşılık anayasal yargı denetimini kullanma hakkı tanınmıştır. Bu tarih itibariyle herkes, 1982 Anayasası'nda korunan temel hak ve özgürlüklerden, AİHM kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü vasıtasıyla ihlal edildiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvurabilmektedir (<http://www.anayasa.gov.tr>. 2018b).

2.2.3.2. Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri

Bölge İdare Mahkemeleri (BİM), İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri, İdari Yargı Teşkilatı içerisinde değerlendirilmektedir. Bu mahkemeler, 2575 sayılı Danıştay Kanunu ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kurulmuşlardır. İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri ilk derece mahkemeleri iken Bölge İdare Mahkemeleri bir itiraz merciidir.

İdare ve Vergi Mahkemeleri, İç İşleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü ile bölgelerin iş hacmi ve coğrafi durumlarına bağlı olarak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı sınırları belirlenir. Bu mahkemelerin başkan ve üyeleri hakim statüsündedir. Söz

konusu mahkeme üyelerinin özlük işleriyle ilgili kararlar HSK 'ya aittir (Milli Eğitim Bakanlığı, <http://megep.meb.gov.tr>. 2018:61).

İdare ve Vergi Mahkemeleri, görev alanı içerisinde değerlendirilen davalar ile ilk derece Danıştay'da çözüm bulacak davalar haricindeki; iptal, tam yargı davaları, tahkim yolu uygun görülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklı uyuşmazlıklar dışında, kamu faaliyetlerinden birinin işleme için yapılan idarî sözleşmeler nedeniyle taraflar arasındaki uyuşmazlıkları ilgilendiren davalar ve kanunda verilen diğer görevleri çözüme kavuşturur. (2576 Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun. 1982).

18 Haziran 2014 tarihinde 6545 sayılı Kanun'la İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan değişiklik akabinde İdare ve Vergi Mahkemelerinin kararlarına karşı yapılacak başvurular için iki farklı mercii belirtilmiştir: İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 46. maddede belirtilen dava kararlarına karşılık temyiz yolu ile Danıştay'a, diğer davalar da ise istinaf yolu ile Bölge İdare Mahkemelerine başvuru yapılmaktadır. Bu açıdan BİM'ler ve Danıştay, üst mahkeme sıfatı taşıyan yargı birimleri olarak değerlendirilmektedir (Milli Eğitim Bakanlığı, <http://megep.meb.gov.tr>. 2018: 62).

Bölge İdare Mahkemeleri, 6545 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler ile 20 Temmuz 2016 tarihiyle İstinaf Mahkemeleri halini almışlardır. İstinaf Mahkemeleri olarak vermiş olduğu hükümlerin bir kısmı kesinlik taşımakta birlikte bir kısmı Danıştay görüşünde temyiz edilebilecek özelliktedir (Navdar, Aydemir ve Ergün, 2018:3).

6545 sayılı Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2014) ile Bölge İdare Mahkemesinin görevleri şunlardır:

“İstinaf başvurularını inceleyerek karara bağlamak; yargı sınırları içerisindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında yaşanan uyuşmazlıkları kesin hükme bağlamak; diğer kanunlarda belirtilen görevleri yerine getirmek”

2.2.3.3. Danıştay

İdari yargı sistemimizde, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerinin önemli bir alanı teşkil etmesinin yanında idari denetim rolünü üstlenen Danıştay da üst derece idari yargı mercii olarak önemli idari yargı görevlerini üstlenmektedir.

Türkiye’de idari yargı teşkilatının gelişimi, Cumhuriyet döneminde, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile kurulması kararlaştırılan “Şurayı Devlet” ile şekillenmiştir. 1925’te kurulması kararlaştırılan Şurayı Devlet (Danıştay), 1927’de göreve başlamıştır. İdari yargı uyuşmazlıklarının çözülmesi ve davalara bakmak amacıyla 1961 Anayasası’nda da kurulması öngörülen kurum, 1964 yılında çıkarılan Danıştay Kanunu akabinde 1982 Anayasası’nda da yer almıştır. Danıştay, İdari davalara bakmakla ve idari uyuşmazlıkları çözüme kavuşturmakla yetkilendirilmiştir. 1982 yılında Bölge İdare Mahkemeleri ve İdare ve Vergi Mahkemelerinin kurulmasıyla birlikte Türkiye’de iki dereceli idari yargı sistemi benimsenmiştir. Böylece ülkemizde başında Danıştay’ın yer aldığı idari yargı teşkilatı oluşturulmuştur (Milli Eğitim Bakanlığı, <http://megep.meb.gov.tr>. 2018:59-60).

İdari yargı organlarının idari yargı yetkisi, idari iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile kısıtlanmıştır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen şekil ve esaslara uygun biçimde yerine getirilmesini engelleyecek, idari iş ve işlem özelliğinde veya idarenin takdir yetkisini kısıtlayacak biçimde yargı kararı veremezler (2577 İdari Yargılama Usulü Kanunu. 1982).

İdarenin denetlenmesi hususunda, kitlelerin ya da grupların bu denetim yollarını kullanmamaları ya da denetim yollarından haberdar olmamaları, kaygı ve bilgisizlikten kaynaklanabileceği gibi bunlar yönetime karşı gelmeyi de istememektedirler. Bunun yanında, idarenin yargı organları tarafından denetimi her zaman varlığını sürdüren bir durum olmakla birlikte dikkatsizlik, önem vermeme, savsaklama gibi durumlar aksak ve kötü bir yönetimin varlığını sürdürebilir (Çalışkan,2013:71).

2.2.4. Sayıştay

Kamu yönetiminde dış denetim türü olarak bilinen Sayıştay denetimi, uluslararası kaynaklarda yüksek denetim şeklinde de ifade edilmektedir. Yüksek denetim kurumları vasıtasıyla yapılan denetimdeki bu kurumlar, kanuna bağlı devletin en yüksek kamu idaresi işlevini üstlenen devletin bir kamu organından oluşmakla birlikte yasa koyucu organ ya da Anayasal sisteme bağlı olarak kurulmaktadır. Ulusal bütçeye bağlı kalmaksızın bütün kamu mali işlemleri, vergilerin toplanması yüksek denetleme kurumunun denetimine bağlı olmalıdır. Bunun dışında kamu şirketleri, ulus üstü ve uluslararası faaliyetler, kamu sözleşmeleri ve çalışmaları, sübvans edilen kurumların da denetimi yapılabilmelidir. Yüksek denetim kurumunun yetkisinin temel ölçütleri ülkelerin kendi ihtiyaç ve koşullarına bağlı olarak da değişebilmektedir (Akyel,2010:7-8).

Türk kamu yönetiminde mevcut dış denetim, bir kamu kurumunun herhangi başka bir kamu kurumu üzerinde yapmış olduğu denetim türüdür. Türkiye’de dış denetimi üstlenen temel kurum Sayıştay olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı’na bağlı Devlet Denetleme Kurulu da her zaman üstlenmemekle beraber kamuoyunda önemi yüksek bazı konularda sorumluluk verildiği takdirde denetimi üstlenebilmektedir. Bunun yanında 5018 Sayılı KMYKK’nin 68. maddesinde dış denetimin Sayıştay’a ait olduğu ve Sayıştay’ın

denetim sonrasında hazırlayacağı dış denetim genel raporunu Meclise göndereceği belirtilmiştir (Bozkurt,2018:13-14).

Anayasa metnine göre Sayıştay'ın görevleri: merkezi idare bütçesindeki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumlarının bütün kazanç ve harcamaları ile kaynaklarını TBMM adına denetlemek, yetkililerin ve yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerini, kesin karara bağlayarak yasalarda verilen diğer denetim, inceleme ve hükme bağlamak şeklinde ifade edilirken; Sayıştay'ın denetim alanları ilgili Kanununun 4. Maddesinin “a”, “b”, “c” ve “d” bendinde belirtilmektedir.

2010 yılında kabul edilen 6085 sayılı Yeni Sayıştay Kanunu ile kamu mali yönetim ve denetim sistemindeki yeni oluşumlarla birlikte Sayıştay'ın denetim alanı da genişlemektedir. Bu alanın genişlemesi ise hesap vermeyen hiçbir kurum ya da sorumlunun kalmaması anlamını taşıyabileceği gibi kamu idaresinin ya da siyasetin meşruiyetinin kazanılması anlamını da taşımaktadır. Devlet faaliyetlerinden aktif şekilde haberdar olabilen kamuoyunun yanında Türkiye’de mali ve idari reformların gerçekleşmesine etken olan yeni kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu vatandaş odaklı yaklaşım ile kazanılan şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ilkelerinin de Sayıştay'ın denetim alanının genişlemesinde etkin bir rol oynadığı söylenebilir (Önder ve Türkoğlu,2012:203-204).

Söz konusu 6085 sayılı kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nda yapılan değişikliklere uygun şekilde kullanılması adına oluşturulmuştur. Ayrıca, söz konusu bu kanun ile kamu mali yönetiminde “performans denetiminin” yapılacağı bildirilmiştir. Bu sayede Türk kamu yönetimine 1996 yılında kazandırılan

performans denetimi, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile hukuki altyapıya kavuşturulmuştur (Önder ve Türkoğlu,2012:200-205).

5018 KMYKK'nın 68. maddesinde, Sayıştay'ın gerçekleştirdiği dış denetim: genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları çerçevesinde kamu idaresi hesapları ve bunlara bağlı belgeler üzerinden mali tabloların gerçekliğine ve güvenilirliğine ilişkin mali denetim ile kamu idarelerinin gelir, gider ve kaynaklarına ilişkin mali işlemlerin yasalara ve diğer hukuki mevzuata elverişli olup olmadığının tespiti şeklinde ifade edilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı,2018:1).

6085 sayılı Yeni Sayıştay Kanunu'nun amacı; kamuda hesap verme ve mali saydamlık ilkelerine bağlı kalarak, kamu idarelerinin verimli, iktisadi, etkili ve hukuka uygun şekilde çalışması ve kamu kaynaklarının belirlenen gaye, hedef, yasalar ve diğer hukuki mevzuata aykırı olmaması, korunması ve değerlendirilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına gerçekleştirilecek denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve yasalarla belirlenen inceleme, denetleme ve karar bağlama görevlerini gerçekleştirmek için Sayıştay'ın kuruluşunu, çalışmalarını, denetim ve hesap yargılaması yöntemlerini, üyelerinin özelliklerini ve atanmalarını, vazife ve yetkilerini, haklarını, sorumluluklarını ve diğer özlük işlerini, Başkan ve üyelerinin seçim ve güvencelerini belirlemek şeklinde belirtilmiştir (6085 Sayıştay Kanunu. 2010).

Sayıştay bu hedefler ışığında, kamu idarelerinin mali etkinlik, hüküm ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu kapsamında denetleyerek elde etmiş olduğu çıktılar üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisine emin, yeterli, vakitli veri ve belgeler göndermektedir (Sayıştay Bakanlığı,2018:2).

Sayıştay Başkanlığı, genel ve özel bütçeli kurumlar, üniversiteler, sosyal güvenlik kurumu, İş-Kur, üst kurullar, belediyeler, il özel idareleri ile kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimini 2017 yılı içerisinde TBMM adına gerçekleştirmiş ve totalde 416 kamu kurumunun denetimini tamamlamıştır. Başkanlık, Sayıştay denetimi kapsamındaki kamu idareleri ve kamu çalışanlarıyla direk yazışabildiği gibi gerektiğinde defter, kayıt ve belgeleri görebilmektedir (Saraçoğlu, 02.10.2018, Erişim: 07.10.2018).

Yeni Cumhurbaşkanlığı sistemi öncesinde Sayıştay Kanunu'nun 4.maddesinde; kamu kaynağı kullanan kurumların denetiminin Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılacağı belirtilirken yeni sistem ile bu görev tek elde toplanarak Sayıştay'a verilmiştir. Ayrıca, kimi kurumlar Sayıştay'ın denetimi dışında olmakla birlikte kamu kaynaklarını kullanması açısından denetimi yine Sayıştay üstlenebilmektedir. Varlık Fonu'nun Sayıştay Denetimi dışında olması ancak Fon'a kamu kaynaklı şirketlerin dahil edilmesi ile denetimi Sayıştay'ın üstlenmesi bu duruma örnek gösterilebilir (Ahmet Baş, T.C. Sayıştay Başkanlığı,26.07.2018, Erişim: 07.10.2018).

Sayıştay'ın denetimleri dışında Sayıştay'ın kendisinin denetlenmesi, her sene Meclis adına Meclis Başkanlık Divanı tarafından yetkilendirilen ve uygun mesleki özellikleri taşıyan denetim elemanlarından oluşan bir komisyon vasıtasıyla, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler dikkate alınarak yapılmaktadır (5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. 2003).

2.2.5. Yerel Yönetimlerin Denetimi

T.C. Anayasası'nın 127. maddesinin ilk fıkrasında mahalli idareler; il, belediye ya da köy halkının mahalli müşterek gereksinimlerini karşılamak üzere, kuruluş nitelikleri ve karar organları kanunla belirtilen ve seçmenler vasıtasıyla seçilerek meydana gelen kamu

tüzel kişileridir. İlgili maddenin ikinci fıkrasına göre, yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkelerine göre kanunla düzenlenmektedir. Bu organların, organlık sıfatına sahip olmalarına karşın yapılan itirazların çözümü ve organlık vasıflarını kaybetmelerine karşı denetimleri yargı yolu ile sağlanmaktadır. Fakat görevleri ile ilgili bir suç işlediği iddiasıyla haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organları ya da üyeleri hakkında İçişleri Bakanı geçici bir önlem alabileceği gibi kesin hükme kadar bunları görevden de uzaklaştırabilir (2709 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 1982).

5018 sayılı Kanun ile kullanılmaya başlayan iç denetim kavramı, mahalli idarelerin denetiminde kullanılan bir denetim türü olup, yerel yönetimlerin etkin, verimli, tutumlu, kaliteli bir hizmetin temin edilmesini sağlayan ve idarecilerin de karar verme süreçlerini kolaylaştıran bir uygulama niteliği taşımaktadır. Mahalli idareler, iç denetim esas alındığında merkezi yönetime bağlı diğer kurumlar ile aynı yöntem ve esaslara tabi olmakla birlikte üst yönetici anlamı açısından diğer idareler ile farklılık göstermektedir. İl özel idarelerinde üst yönetici vali iken; belediyelerde belediye başkanlarıdır ancak, belediye başkanını diğer üst yöneticilerden ayıran nitelikse seçimle görev başına gelmiş olmalarıdır (Bilge ve Daşkaya,2015:108-112).

5018 Kanunu'nun 65.maddesi gereği, İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde ise üst yöneticiler vasıtasıyla sertifikalı adaylar içerisinde atanmakta ve aynı yöntemle görevden alınmaktadır (5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. 2003). Bu açıdan değerlendirildiğinde mahalli idarelerdeki iç denetçi atamalarında direkt sorumlu kişilerin üst yöneticiler olduğu söylenebilir (Bilge ve Daşkaya,2015:112).

5302 sayılı Kanun'a göre İl özel idarelerinin, mahalli müşterek nitelikte olması şartıyla; Kanunlarla verilen iş ve işlemleri sağlamak adına her türlü faaliyette bulunma, gerçek ve tüzel kişilerin işlemleri için yasalarda gösterilen izin ve ruhsatları verme ve denetleme yetkileri bulunmaktadır. Bunun yanında İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimini kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten fazla olmamak kaydıyla oluşturdukları denetim komisyonlarınca gerçekleştirdiği gibi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla da bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanmaktadır (5302 İl Özel İdaresi Kanunu. 2005). Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır (5393 Belediye Kanunu. 2005).

Belediye Kanunu'nun 54. madde içeriğine göre belediyelerin denetim amaçları;

“Belediye hizmetlerinde meydana gelen noksanlıkları gidermek, belediye sistem ve elemanlarını geliştirmek, idare ve denetim sisteminin daha aktif, doğru ve güvenilir şekilde işlemesini sağlamak, belediye faaliyet ve işlemlerinin, süreç ve sonuçların mevzuata, başlangıçta belirlenmiş amaç ve gayelere, performans niteliklerine ve kalite standartlarına göre yansız şekilde çözümlemesini yapmak, ölçmek, kıyas yapmak, değerlendirmek ve elde edilen bulguları rapor halinde yetkililere bildirmektir” (Aytekin,2017:70).

Belediyelerde denetim, iç ve dış denetim şeklinde yapılmakla birlikte denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılırken, belediyenin yetkili olduğu mali işlemler dışındaki tüm idari işlemler, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü ilkeleri kapsamında İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmakta ve belediyelere bağlı kuruluş ve

işletmelerin denetimi de bu esaslara bağlı kalınarak gerçekleştirilmektedir (5393 Belediye Kanunu. 2005).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda özel olarak denetim alanına yer verilmemekle birlikte BŞB ve BŞB başkanına verilmiş olan görevler arasında bazı denetim yetkilerinden bahsedilmektedir. Kanun'un 11. maddesi gereği, BŞB, ilçe ve belediyelerinin imar denetim yetkilerine sahip oldukları belirtilerek denetim konusuyla ilgili her türlü bilgiyi, belgeyi isteme, inceleme ve uygun görülürse bunların örneklerini alabilme yetkileri tanınmıştır (5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu. 2004). Bunun yanında kanunun; "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır" ibaresi, Belediye Kanunu'nda belirtilmiş denetim sisteminin BŞB için de uygulanabileceğini ifade etmektedir (Aytekin,2017:74).

Mahalli idare birlikleri, birden fazla yerel idarenin bir araya gelerek, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden kimilerini uygulamak için kendi içlerinde oluşturdukları kamu tüzel kişiliğine ve kendilerine has bütçelere sahip kamu idareleridir. (Türkiye Belediyeler Birliği, <http://www.tbb.gov.tr>. Erişim: 20.11.2018).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005)'nun 22. maddesinde belirtilen: "Mahalli idare birliklerinin denetimi İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmakla birlikte valiler ve kaymakamlar uygun gördükleri takdirde ülke çapında kurulan birlikler dışında diğer birlikleri denetleyebilmektedir. Sayıştay'ın dış denetimine dahil olmayan mahalli idare birliklerinin, valiler, kaymakamlar ve İçişleri Bakanlığınca yapılan mali denetim sonucunda belirlenen kamu zararı oluşturan kişi borcu teklifleri, birlik meclislerinde değerlendirilerek hükme bağlanır.

2.2.6. İdari Denetim

İdari denetim, idari kurumlar, esas ve usullere dayanılarak yapılan bir denetim olmakla birlikte, bu denetimin bir bölümü aktif haldeki idarenin içerisinde meydana gelirken bir bölümü ise özel konumdaki kurumlar vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Aktif durumdaki idare içerisinde yapılan denetim, hiyerarşik ve vesayet denetiminden oluşmakla birlikte özel konumdaki kuruluşların yapmış oldukları idari denetimler ise Danıştay, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ya da Devlet Denetleme Kurulu gibi kurumlarca gerçekleşmektedir (Kestane,2006:130).

İdari denetim, kamu yönetimi mekanizmasında bulunan herhangi bir kurum veya kuruluşun hiyerarşik biçimde meydana getirdiği denetim organları vasıtasıyla kendi birimleri üzerinde denetim yapmasıdır. İdari denetim biçimi; iç kontrolün doğru ve aktif şekilde ilerleyip ilerlemediği, kayıtların doğru işlemleri gösterip göstermediği, her hiyerarşik basamağın mesul oldukları politika ve tasarıları olması gereken şekilde yürütüp yürütmediği gibi konularda, denetim yöntemini bilen çalışanların, iş esnasındaki gözlemlere göre hareket ederek idare adına yürüttükleri çalışmalardır (Çalışkan,2013:66).

İdarenin kendi içerisinde yapmış olduğu denetimler iç denetim olduğu gibi idare üzerinde başka kurumlar tarafından yapılan denetimler ise dış denetim olarak bilinmektedir. Bunlardan yola çıkılarak idari denetim hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve idari teftiş olmak üzere üç şekilde incelenmektedir (Kuluçlu,2006:6).

2.2.6.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşi kavramı, kamu çalışanlarının teker teker bir kamu görevlisine bağlı olduğu sistemin genel görünüşü ve astların üste olan bağlılıklarını ifade etmektedir. Astlar, kendilerine verilmiş olan görevlerden ötürü üstlerine karşı sorumlu oldukları gibi, üstler ise

idari görev ve faaliyetlerin yürütülmesinde eşgüdümü hazırlamak ve talimatların uygulanmasını izlemekle görevlendirilmiş kişilerdir (Acar,2018:677). Üstler, bu yetkiyi sicil verme, atama, disiplin cezası verme, yükseltme ve görev yerlerini değiştirme şekillerinde kullanabilir, talimatları altındaki çalışanların işlemlerini sürekli ya da bunların işlemlerini, işlem gerçekleşmeden önce ya da işlem gerçekleştikten sonra da denetleyebilmektedir. Üstlerin bu denetim yetkisi hukuka uygunluk denetimi sayılabileceği gibi, yerindelik denetimi de sayılabilmektedir. Ancak, hiyerarşik denetim de üstlerin kullanmış olduğu denetim yetkisinin yasal bir zemini bulunmamaktadır; üstler bu yetkiye kendiliğinden sahip olmaktadır (İnaç ve Ünal,2007:4). Amirler, astların işlem ve eylemlerinde hukuka uygun olmayan durumlar tespit ederse bunlar hakkında cezai önlemlere başvurabilir (Acar,2018:677).

Hiyerarşik denetim, T.C. Anayasası'nın "Kanunsuz Emir" başlığına bağlı, 137. maddesinin ilk iki fıkrasında anlam bulmaktadır. Maddenin ilk fıkrasına göre; hangi nitelikte ve ne tür görevlere sahip olduğuna bakılmaksızın, kamu hizmetlerinde çalışan kimselerin, üstlerinden almış oldukları talimatları, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Kanun ya da Anayasaya aykırı gördükleri takdirde bu durumu emri verene bildirmeleri gerektiği belirtilmektedir. Fakat üst amir talimatlarında ısrarcı olup emrini yazılı şekilde yenilediği takdirde, ast emri yerine getirmek mecburiyetindedir ancak, işlem gerçekleştiği takdirde sorumluluk emri veren amire aittir. İkinci fıkrada ise; konusu suç oluşturacak emirlerin hiçbir suretle yerine getirilmeyeceği; yerine getirildiği takdirde bu kimsenin sorumluluktan kurtulamayacağı belirtilmiştir (2709 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 1982).

Hiyerarşik denetim, merkeze bağlı idare memurları üzerinde uygulanmaktadır. Bu açıdan merkez teşkilatı dışındaki üniversiteler, belediyeler gibi tüzel kişiliğe sahip ve idari

özerkliği bulunan kamu kurumları ve bu özelliklere sahip diğer kamu tüzel kişileri üzerinde merkezi idarenin hiyerarşik denetiminden söz edilmemektedir (Kurdoğlu,2008:32).

2.2.6.2. Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü esasına bağlı kalarak yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin yanında farklı idareler vasıtasıyla kanunların belirtmiş olduğu sınırlar dahilinde denetlenmesidir. Bu denetim, merkezi yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmekle birlikte, vesayet denetiminin yapılabilmesi için yasal bir zeminin olması gerekmektedir. Denetimin yasal dayanağa bağlı olarak yapılması, vesayet denetimini hiyerarşik denetimden ayıran en önemli unsurdur (İnaç ve Ünal,2007:5).

İdari vesayet, “merkezi yönetimin vesayet hakkına bağlı olarak diğer kamu tüzel kişilerinin uygulanabilir hükümlerini kabul etmek, geri çevirmek ve bazı müstesna durumlarda ise değiştirerek tasdik etme yetkisi” olarak ifade edilmektedir. Ayrıca özerk kuruluşların, devlet tüzel kişiliğine olan bağlılıkları, “idarenin bütünlüğü ilkesine” bağlı kalınarak vesayet çerçevesinde sağlanmaktadır (Çilingir,2018:8).

Anayasası'nın 127. maddesinin beşinci fıkrası merkezi idarenin vesayet denetiminden söz etmektedir. Buna göre;

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Merkezi idare bu yetkiyi, mahalli idarelerin hüküm ve işlemlerini yerinde bulma, erteleme veya iptal etme biçimlerinde kullanmaktadır. Vesayet denetimi, kanundaki esas

ve usuller çerçevesinde gerçekleştirilmeli ve amaca uygun olarak hukukilik denetimi ile sınırlandırılmalıdır. Ancak, yerindelik denetimi ile karıştırılmamalıdır (İnaç ve Ünal,2007:5).

Anayasa, vesayet denetimini hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırmayıp buna yerindelik unsurunu da katmaktadır. Vesayet denetimi, toplumsal fayda ve yerel ihtiyaçların sağlanmasını amaç edinmektedir ve bu amaçla hukuki denetime değil yerindelik denetimine başvurmaktadır. Ancak, toplum yararı ve mahalli ihtiyaçların açık uçlu olmasından dolayı yerindelik denetimi halinde neyin denetiminin yapılacağı ayrıntılı ve açık şekilde belirtilmemiştir. Toplumsal yarara uygunluk sınırının, herkes tarafından uygun görülen objektif niteliklerle belirlenmesi güç bir durum olmakla birlikte bu durum merkezi idarenin yerel idare üzerinde yaptığı vesayet denetimini de keyfi kılabilir. Bu açıdan öncelikli olarak, merkezi idarenin yerel idare üzerindeki denetim sınırı net bir şekilde belirlenmeli; idari denetim esnasında yerel idarelerin özerkliğini etkisiz kılacak, yerel idarecilerin girişimciliğini önleyecek ve yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek tutumlardan kaçınılmalıdır (Küçük,2018:201).

2.2.6.3. İdari Teftiş

İdari Teftiş, bütün seviyedeki memurların, daha üst seviyedeki yürütmeden sorumlu otorite adına denetlenmesi ile anlam bulmaktadır (Çalışkan,2013:67).

Hiyerarşik denetim ile idari teftiş arasında yakın bir benzerlik varmış gibi görünüyorsa da aslen aralarında önemli farklılıklar mevcuttur. Bunların en önemlisi, idari teftiş yürütme yetkisi olmayan müfettişler tarafından gerçekleştirilir. Bu açıdan, hiyerarşik denetime göre idari teftiş, yürütme görevini elinde bulunduran otorite adına yerine getirildiği için kurmay hizmet vasfı taşımaktadır (Acar,2009:17).

Teftiş ve kontrol kavramları da birbirine yakın anlamlar ifade ediyor gibi gözükse de aralarında kapsam farklılığı bulunmaktadır. Kontrol, idarenin iş ve işleminden önce belirlemiş olduğu amaçlara ulaşabilmesi adına belirlediği önlemleri ifade ederken (Erçiçek,2016:3) teftiş, kurum ve kuruluşların kendi iç sistemlerinde yapmış oldukları faaliyetlerin yasalara uygun şekilde olup olmadığını tespit etmek ve ortaya çıkabilecek hataları tespit etmek, kurallara uygunsuzluk ve yolsuzluklarla mücadele edebilmek için yapılan incelemeleri ifade etmektedir. Kontrol, amaca yönelik bir faaliyeti kapsarken teftiş, yasalara uygunluğu araştıran tespit ve önerilerde bulunan daha geniş bir faaliyeti kapsamaktadır. Kontrol, idare tarafından yürütölen bir faaliyet iken teftiş, müfettişlerce yürütölür. Ayrıca, teftiş yapılırken konu sınırlamasına pek dikkat edilmez, her konuda yapılabilir (Doğan,2015:111).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği'ne göre idari teftiş, bakanın emri ya da onayı doğrultusunda Bakanlık merkez, yurtdişi ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların bütün hesap işlem ve faaliyetlerinin, ilgili mevzuat kapsamında yürütölmesi ile buralardaki amir, memur ve diğer çalışanların her türlü hal ve davranışlarının incelenmesi, ön incelemesi, teftişi ve soruşturulmasını ifade etmektedir. Bunun yanında ilgili yönetmelikte; “başkan, başkan yardımcıları, grup başkanları, grup başkan yardımcıları, başmüfettişleri, iş müfettişleri, teftiş yetkisi verilmiş iş müfettişi yardımcıları” müfettiş konumundaki kişileri ifade etmektedir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği. 2012).

Kamu yönetiminde yürütölen teftiş hizmetinin esas amaçları; yapılan faaliyetleri denetlemek ve değerlendirmek, çalışmaların daha verimli bir hal alabilmesi adına yetkililere tavsiyelerde bulunmak, kurumlardaki çalışanlara faaliyetlerinde ve yetiştirilmelerinde rehberlik ederek yardımda bulunmaktır. Bunların dişında, teftiş

usulüyle, meydana gelen disipline uymayan ve kanun dışı hadiselerin soruşturma ve incelemelerini yapmak da teftiş hizmetlerinin amaçları arasında değerlendirilmektedir. Yapılan incelemeler sonrasında ise elde edilen bulgular ilgili ve üst kademelere aktarılmaktadır (Acar,2009:18).

2.2.7. Baskı Grupları ve Kamuoyunun Denetimi

Mahalli idarelerin denetimini üstlenen diğer denetim türlerinin dışındaki bir diğer denetim türü de kamuoyu denetimidir. Bu denetim mahalli idareler üzerinde yalnız başına etkili olabileceği gibi yargısal, idari, siyasi denetim ve kamu denetçilerince yapılan denetimlerle beraber daha da etkili olabilmektedir. Şöyle ki, gerek siyasi denetim araçları olan soru, meclis araştırması, genel görüşme ve yargı organlarıyla yapılan denetimler gerekse denetim kurum ve kuruluşları ve kamu denetçilerince ulaşılan denetim sonuçları kamuoyuna bildirildiğinde, bu denetimlerle ilgili kamuoyunda tartışma ortamı meydana gelmektedir. Dolayısıyla kamuoyu denetimi, kamuoyunun etkisiyle daha etkili bir denetim halini almaktadır (Konca,2010:30).

Kamuoyu kavramı, sendikalar, siyasi parti üyeleri, basın ve dernekler gibi araçlarla meydana gelmektedir. Bunların, idari önlemler, yöntemler ve işlemler karşısındaki reaksiyonları dikkate alındığında, devlet idaresi ve vatandaşlar arasındaki işbirliği uyumlu bir hale gelmektedir. Halka hizmet etmeyi iyi bir vazife kabul eden devlet teşkilatı için, bağımsız ve yansız olan bir basın teşkilatı önemli bir yardımcı öge konumundadır. Gözü açık ve gücünün farkında olan bir kamuoyu, idareyi denetlemede tesirli bir araç konumunda olabilmekle birlikte kamuoyunun etkisinin ve gücünün idare tarafından bile kabul edilmesi, idarenin yasalara aykırı faaliyetlerde bulunmasını engellemekte ve idarenin öteki denetim türlerine duydukları ihtiyacı da azaltmaktadır (İnaç ve Ünal,2007:7).

Kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve uyarılması adına kullanılan en önemli araç basındır, ancak televizyon, internet, radyo, sinema ve/veya baskı grupları ve sivil toplum örgütleri de önemli araçlardır. Kamuoyu denetimi, etkisini demokratik bir düzenin varlığı ile artırabilmektedir. Halkın hassas ve duyarlı olması, sivil toplum örgütlerinin aktif olması ve basın yayın kuruluşlarının özerk halde çalışması, kamuoyu denetiminin demokratik şekilde işlevselliğini sürdürebilmesi için en önemli etkenlerdendir (Çalışkan,2013:69).

Baskı grupları, ortak çıkarlar çevresinde bütünleşen, bu çıkarları gerçekleştirmek adına idari ve siyasi yetkilileri etkilemeye çalışan bilinçli ve teşkilatlı gruplardır. Bu hedefler etrafındaki baskı grupları, kamu yönetimi ile ilgili problemleri ilk olarak bakanlara, milletvekillerine ve üst düzey kamu idarecilerine bildirerek tahlil etmeye çalışırlar. Yapılan müzakerelerle alınan kararları etkilemeye veya idarenin sunmak istediği projeye ilgili ilk kaynaktan bilgi almaya çalışırlar. Kendi isteklerinin doğruluğuna idareyi inandırmak adına kimi zaman sorumlu otoritelere raporlar hazırlar, toplulukların memnuniyetini veya gösteri olasılıklarını ortaya koyarak idarecileri tinsel ve siyasi olarak inandırmaya çalışırlar (Akınar,2006:114-115).

Baskı grupları, mahalli idareleri doğrudan ya da dolaylı şekilde baskı altında bırakarak kabul edilecek kararları etkilemeye çalıştıkları gibi kendi üyelerinin mahalli idarelere seçilmeleri için önyak olurlar ve kendi çıkarlarını koruyacaklarını düşündükleri üyelerin seçilmeleri için de destekte bulunurlar. Hedeflerini gerçekleştirmek adına gerek maddi menfaat sağlama, ikna ve siyasi tehdit yollarına gerekse propaganda ve mahalli idarelerin işlemlerini engelleme gibi çeşitli yöntemlere başvururlar. Gücünü liderlik, maddi kuvvet ve üye sayısından alan baskı gruplarının sahip olduğu kitle ne kadar fazla ise hedeflerine ulaşmaları açısından o kadar etkili olurlar (Ünal ve Efe,2018:244).

Baskı gruplarının esas amacı, kendi üyelerinin menfaatlerinin kamu faydası niteliği taşıdığına dair siyasal iktidarı ikna ederek yönlendirmek ve karar organlarını harekete geçirmeye çalışmaktır. Belirli bir hedefe ulaşmak maksadıyla toplanmış olan insanların meydana getirdikleri teşkilatlanmış yapıya ise toplumsal yarar amaçlı örgütler denilmektedir. Baskı gruplarının ise sivil olma şartı bulunmamaktadır. Bunlar üniversiteler, mahkemeler, ordular vb. gibi kabul edilen resmi birimler olabilmektedirler. Bunun yanında, toplumsal yarar amaçlı örgütler baskı grupları ile aynı nitelikleri de taşıyabilirler. Bu açıdan, toplumsal yarar amaçlı örgütler ile baskı gruplarının iç içe geçen bir yapıya sahip oldukları söylenebilir (Cılızoğlu ve Çetinkaya,2017:262).

2.2.8. Uluslararası Denetim

Demokrasi, çevrenin korunması, terör, insan haklarına saygı gibi uluslararası düzeye ulaşan ve ulus seviyesinde çözüme ulaşamayacağı düşünülen konular, uluslararası teşkilatlar yardımıyla çözülmeye çalışılmaktadır. Her geçen zaman diliminde bu yönde dikkat çeken teşkilatlanmalar, baskı mekanizmaları olarak, örgüt kapsamında bulunan ülkelerin ulusal siyasetlerine yön çizmekle birlikte uluslararası denetim ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Uluslararası teşkilatlanmaya ayrı bir boyut yüklemiş olan AB, uyum süreci kapsamındaki üye devletlerin iktisadi, toplumsal, kültürel, hukuksal ve politik yapılarını, bütünleşmeye uyum sağlayacak konuma getirmelerini istemektedir. Bu amaçla da ülke politikalarının oluşumuna etki etmektedir (Akpınar,2006:48).

Küreselleşmeden kaynaklı olarak, dünyanın herhangi bir bölgesinde ortaya çıkan gelişme dünyanın başka yerlerinde de etki gösterebileceği gibi küresel mekanizmanın alt sistemlerine bağlı duraksamalar ya da iyi yönde ilerlemeyen süreç, bütün mekanizmaya farklı şekillerde tesir edebilmektedir. Birbirini karşılıklı etkileyen bu durumlar, denetimin

ulusal sınırları aşan biçimde yapılmasını ve küresel yaklaşımların uygulanması gerektiğini beraberinde getirmektedir (Sanal,2002:55).

Ülke idarelerinin kendi bireysel faaliyetlerini denetime açık hale getirmesiyle ulusal sınırların dışında değerlendirilen ve sayıları zamanla çoğalan aktörlerin de denetime tabi olması zorunlu hale gelmiştir. Buna bağlı olarak ulusal denetim kurumları ve bunların kurmuş oldukları uluslararası ve bölgesel örgütler vasıtasıyla yapılan denetimlere uluslararası özellikler kazandırılmaya çalışılmıştır. Aynı süreçte denetim; teknik, yöntem ve standartları, teori ve yaklaşımları ile evrensel bir olgu boyutu kazanarak ulusal sınırların dışına çıkmıştır. Ayrıca, ulusal sınırları aşarak uluslararası boyutta denetime tabi olması gereken çevre sorunları, ekonomi, uluslararası boyut kazanmış ticarete bağlı dış krediler, yabancı yatırımlar ve uluslararası yolsuzluklar denetime yönelik eşgüdüm ve işbirliğini artırmıştır (Mil,2016:51).

Bölgesel uyumun ve işbirliğinin artması, ülkelerin siyasi, yönetsel ve iktisadi yapılarının tekrar kontrol edilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Küresel etki ile üretimin uluslararası boyuta ulaşması ile bölgesel ekonomik bütünleşmeler ortaya çıkmış; bölgeselleşme ve küreselleşme birlikleri meydana gelirken uluslararası denetim sistemleri de büyüme göstermiştir. İdarenin tekrar yapılandırılmasına bağlı makroekonomik yöntemlerin belirlenmesi ve uygulanmasında, ulusal yöntemlerin belirlenmesinde ve uluslararası politikalara bağlı kararların alınma aşamasında, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB) ve dünyada her an çoğalmakta olan bölgesel kuruluşlar oldukça önemli görevleri üstlenmektedirler (Parlak ve Doğan,2015:69).

Küreselleşme ile milletler, kurum ve kuruluşlar, devletler ya da şahıslar daha ayrıntılı, seri ve daha az maliyet ile istedikleri veriye ulaşmaktadırlar. Oluşan küresel

sermaye beraberinde küresel standartları da meydana getirmekte ve birden fazla meslek, mal ve hizmet gibi faktörlere uluslararası standartlar düzenlenmektedir. Özellikle muhasebe mesleğine getirilen standartlar dikkat çekerek uluslararası yatırım, ticaret ve etkinliklerin çoğalması, denetim ve muhasebe mesleğine karşı talepleri artırmakta ve bu durum belirgin normların konulmasını zorunlu hale getirmektedir (Özer Tamer,2013:19).

Ülkelerin denetim ve muhasebe politikalarındaki farklılıklar, finansal tabloların karşılaştırılmasında problemlere sebep olmaktadır. Her ülke kendi kamuoyunu bilgilendirmek, bilinçlendirmek ve karşılaştırma sonrasında iyi, açıklayıcı ve gerçek bilgilerin sunulması adına farklı düzenlemelere başvurmuşlardır. ABD’de çöken şirketlerin ardından Sarbanes-Oxley (SOX) Yasası kabul edilerek, Finansal Muhasebe Standartları Kurulu farklı düzenlemelere gitmiş ve uluslararası çerçevede raporlama ve denetim standartlarının sıkça kullanılmasına yönelik faaliyetler düzenlenmiştir. Kamu faydasının korunması ve yatırımcıların aydınlatılması hedefiyle Uluslararası Denetim Standartları (ISA) kabullenilmiş ve benzeri düzenlemelere gereksinim duyulmuştur (Aytekin,2017:26).

Uluslararası mekanizmaların zaman içerisinde yaygınlaşarak gelişmesi, ulusal idareleri kimi sınırlandırmalarla karşı karşıya getirmektedir. Ulusal egemenlik haklarının artmasıyla birlikte bu hakların bir bölümünün uluslararası teşkilatlara aktarılması son yüzyılda önemli bir nitelik kazanmış ve bu teşkilatlanmalar 20. yüzyılda uluslararası siyasetin aktif aktörleri konumunda değerlendirilmeye başlanmıştır. 21.yüzyıl uluslararası sistemde ülkelerin tamamen mutlak bir hüküm sürecine girmesi ve sınırsız bir uygulama alanına erişmesi imkansız bir hale gelmiştir. İktisadi politikalar bazında örnek verilecek olunursa; ülkelerin karşılıklı olarak birbirilerinin ekonomik yapısını etkilemesi, bunların bireysel karar alma süreçlerini geride bırakarak ortaklaşa karar verme sistemlerinin oluşmasını zaruri kılmaktadır (Akpınar,2006:48-49).

Uluslararası örgütlerin hemen hepsinin üstlenmiş oldukları bir denetim görevi bulunmaktadır. Ancak, uluslararası boyutta sabit şekilde denetim görevini üstlenen bir örgütün ya da denetim alanında uzmanlaşmış denetçilerin varlığından söz edilmesi mümkün olmayabilir. Uluslararası usulsüzlüklerin denetiminde, birçok ülkeye etki edecek problemlerin çözümüne bağlı proje veya programların, alakalı ülkelerin ortak faydaları yönünde ilerlemesinin sağlanmasında, global çevre problemlerine ve çift taraflı uyuşmazlıklara neden olan bazı konuların araştırılmasında ülkelerin yetkisini onaylayacağı ve sonuçlarına katlanmayı kabul edeceği, hem uluslararası hukuk sistemine hem de kamuoyuna doğru bilgi sağlayacak herhangi bir örgütsel yapının bulunmadığı ifade edilmektedir (Sanal,2002:56).

Ulusal devletler tarafından kurulmuş olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve BM İnsan Hakları Bildirgesi gibi ulus üstü hukuksal yapılanmalar ulusal hukukun biçimlendirilmesinde etkin görevler üstlendikleri gibi küreselleşme döneminde insan hakları ve kamu özgürlükleri konularında oluşabilecek uyuşmazlıkları çözümlenme amacı gütmektedirler. Devletlerin, uluslararası örgütlerle yapmış oldukları sözleşmeler akabinde sözleşme metinlerine uyum göstermeleri beklenir. Aksi bir durumda devletler uluslararası prestijlerini kaybedebilirler. Devletlerin uluslararası boyutta prestijlerini kaybetmeleri ulus içerisinde olabileceği gibi ulus dışı idari ve politik meşruiyet bunalımlarına yol açabilir. Bunların hepsi bir arada düşünüldüğünde kamu yönetiminde denetimi gerektirecek herhangi bir olayda yalnızca ulusal kaynaklı değişimlerin kullanılmasının etkili bir çözüm olmayacağı söylenebilir (Parlak ve Doğan,2015:70-71).

2.2.9. Denetim Kurulları İle Gerçekleştirilen Denetim

Kamu yönetiminde kurullar aracılığıyla yapılan denetimlerin bir kısmında DDK ve Sayıştay'ın aktif olarak faaliyette bulunduğu ve diğer denetim kurulları tarafından

gerçekleştirilen denetimlerde ise Bağımsız Denetim Kurulları, Kamu Yönetimi Etik Kurulu ve İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının çalışma alanlarını kapsayan önemli görevleri üstlendiği söylenebilir.

Kamu kurum ve kuruluşların, kurumsal görevlerinin yanında halkın talep ve ihtiyaçlarını dikkate alan faaliyetlerde bulunması gerektiği gibi hazırladıkları proje ve gerçekleştirilecek çalışmalarda iyi yönetim (good governance), hizmette yerellik (subsidiarite) ve yerelleşme (desantralizasyon) ilkeleri de benimsenmelidir. Bu ilkeler dışında kamu kurum ve kuruluşlarının halkın çıkarlarını dikkate alan ve kamu ahlakına önem veren çalışmaları sürdürmeleri gerekmektedir.

2.2.9.1. Bağımsız Denetim Kurulları

Türkiye'deki bağımsız denetim kuruluşları 28.07.1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile meydana gelmiştir. Bu kanun hükmüne göre; kanun kapsamına dahil edilen kuruluşların hazırlanan yönetmelik ve tebliğ gerekçelerine göre mali açıdan denetimi, Sermaye Piyasası Kurulu denetçileri ya da SPK vasıtasıyla yönlendirilen bağımsız denetçi kuruluşlarının denetçileri ile gerçekleştirerek raporlanmaktadır. Bu raporlar denetlenen kuruluşların genel kurullarına gönderilmekte ve mali tabloları yayınlanmaktadır (Mil,2016:73).

1987 yılından itibaren kamu denetçilerinin yanında bağımsız dış denetçiler görevlendirilmeye ve Bağımsız Dış Denetim kavramı kullanılmaya başlamıştır. Bağımsız Dış Denetçiler başlığı altında 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu çıkarılmış, bu kanun gereği verilen denetim görevleri ve faaliyetleri gerçekleştirmek adına çeşitli işletmeler kurulmuştur (Akgül,2000:68-69).

Bağımsız Denetim Kuruluşları, 3568 sayılı kanunun 2. maddesi kapsamında verilen çalışmaları yaparken, aynı zamanda uygunluk ve faaliyet denetimini de yürütebilir. Fakat bağımsız denetçi olarak temel görevleri, mali tabloların denetimini yapmaktır (Sanal,2002:138). Ayrıca, Bağımsız Denetim Kuruluşlarından T.C. Merkez Bankası'na yararlanıldığı gibi gerek Hazine Müsteşarlığı tarafından gerekse 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun ilgili maddeleri gereğince de yararlanılmaktadır.

2.2.9.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Etik kavramı kamu yönetiminde, kamu idarecilerinin karar verme aşamasında ve kamu hizmetlerini yerine getirirken dikkat etmesi ve mutlak suretle uyulması gereken yansızlık, doğruluk, eşitlik, etkinlik, verimlilik, adalet, şeffaflık, kamu faydasını korumak, hesap verebilirlik, göreve bağlılık gibi çeşitli ahlaki kural ve değerler bütününe ifade etmektedir. Bu kural ve değerler, kararların neye bağlı olarak alınacağı ve görevlerin/çalışmaların ne şekilde yapılması gerektiği konusunda kamu çalışanlarına ışık tutmakla birlikte çalışanların ve görevlerin değerlendirilmesinde esas ölçüt olarak kullanılmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu,2011:35).

Etik davranışı ifade eden değerler, toplumsal fayda, erdem, ilke ve ödev olmak üzere dört ana grupta incelenebilir. Toplumsal fayda, toplumun yararına olan tüm davranışlardan oluşmaktadır. Erdem, insana "iyi" sıfatını kazandırabilecek niteliklerin bütünüdür. İlke, hal ve hareketleri şekillendiren başlıca hakikatlerdir. Ödev ise, bireyin üstlenmiş olduğu role karşılık sergilemesi gereken davranışlardır. Dört değer birlikte düşünüldüğünde bunlar, etik hareketin sınırlarını oluşturmaktadır (Özdemir,2008:182).

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu,

Türkiye’de kamu yönetiminde etik altyapıya düzen vermek hedefiyle yakın tarihlerde atılan en önemli adımların başında gelmektedir. 25.5.2004 tarihinde yürürlüğe konulan 5176 sayılı Kanun ile kamuda geçerli sayılan etik ilke ve değerleri tayin etme hakkı Etik Kuruluna bırakılmıştır. 13.04.2005 tarihine gelindiğinde ise Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in Resmi Gazete ’de yayımlanması ile Kurul, aktif şekilde çalışmalarına başlamıştır (İnal,2012:91).

Kurula başvurular, e-posta, dilekçe ya da tutanağa düşülen sözlü başvuru şeklinde yapılabilir. Başvurularda istenilen bilgi ve belgelerin sunulmaması halinde başvurular değerlendirilmemektedir. Kurul, denetim esnasında bir kamu personelinin etik kurallara uymadığını öğrenir ise res’en inceleme yetkisine sahiptir (İnal,2012,107).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun vermiş olduğu kararlara karşı yargı yolu açıktır. Ancak, bu durum kurul açısından avantaj oluşturabileceği gibi dezavantaj da oluşturabilir. Şöyle ki; kurulun ve yargının vermiş olduğu kararların çakışması durumunda Etik Kurulu etkisiz bırakılabilir. Bir diğer açıdan kurulun karar verme aşamasında, herhangi bir kişinin baskısı veya etkisinde kalma ihtimali düşünülerek yargı yolunun açık olması, denetimsizliğin önüne geçilmesi adına fayda sağlamaktadır (Yüksel,2012:108-109).

2.2.9.3. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları

İnsan Hakları özetle “insana insan gibi davranmak” anlamını ifade etmektedir. İnsanlar arasında herhangi bir şekilde ayırım gözetmeksizin bunlara bağımsız ve denk bireyler olarak, insan onuruna uygun şekilde davranmak, insan haklarının özünü oluşturmaktadır. “İnsana insanca davranılması talebinde bulunmak” anlamını taşıyan insan hakları, insanların hayati menfaatlerini koruması maksadıyla meşru kabul edilen ve bir politika ya da eylemle bağlantılı tüm faktörleri (hedef, gayeleri...) geride bırakan, yani

daha kuvvetli bir niteliğe sahip insan haklarıdır. İnsan haklarını müdafaa etmek; her şart ve koşulda, herkese ve her zaman, tüm insanların, insan olmak açısından, denk olduklarını ve bunların haklarının her türlü hedef ya da politik ülkülerin üzerinde olduğunu kabullenme mecburiyetini ifade etmektedir (Dervişoğlu,2010:96).

Sivil toplum kuruluşları ve bireyler arasında işbirliği sağlanarak, insan haklarının savunulması, iyileştirilmesi ve muhafaza edilmesi hedef alınarak kurulan Kurul; insan haklarının himaye edilmesi, insan hakları ihlallerinin önüne geçilmesi, bu ihlallere bağlı olarak gerekli araştırmaları yapmak ve araştırma bulgularını ilgili birimlere iletmek, insan hakları hususunda toplumu aydınlatarak, her türlü eşitsizliğin ortadan kalkmasını hedef alacak faaliyetlerde bulunmak, idare çalışmalarında bireylere karşı saygıyı sağlamak ile uygulayıcıları ve kamu görevlilerinin eğitimi ile görevlendirilmiştir (Özker,2017:42-43).

1980'lerin sonunda DPT vasıtasıyla kadın hakları dikkate alınarak yapılan çalışmalar ile insan hakları kurumsallaşmaya başlamış ve 1990 yılına gelindiğinde Kadın ve Aileden Sorumlu Bakanlığa bağlı Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Aynı yıl içerisinde TBMM tarafından İnsan Hakları İnceleme Komisyonu oluşturulurken 1998'de İnsan Hakları Eğitiminin On Yılı Komitesi insan haklarını temel alan eğitim faaliyetlerini uygulamaya başlamıştır. 2001 yılına gelindiğinde Başbakanlık Merkez Teşkilatı Kanunu'ndaki değişiklik ile İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuş ve Paris Prensiplerine bağlı özerk yapıya sahip İl ve İlçe Hakları Kurulları oluşturulmaya çalışılmıştır (Güneş,2018:173).

Paris Prensipleri, 1991 yılında, Paris'te, 7-9 Ekim tarihleri arasında insan haklarına sahip çıkılması ve sürdürülebilmesi adına ulusal kuruluşların bir araya gelerek gerçekleştirmiş oldukları ilk toplantılarında belirledikleri temel ilkelerden oluşmaktadır.

Bu ilkelerin geneli, insan haklarını ilgilendirmekte ve ayrımcılığı önlemeyi hedefleyen önerileri kapsamakla birlikte Birleşmiş Milletlere de yol göstermektedir (Odyakmaz,2008:96).

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik (1920)'in "Danışma ve Başvuru Masaları" başlığına bağlı Md. 7 ve Md. 8'e göre; kurula yapılan başvuruların aktif şekilde ilerlemesinden kaynaklı vali ve kaymakamın öneminden ve oluşturulan komisyonların insan haklarına bağlı önemli görevleri üstlendiğinden söz edilmektedir.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulu'nun yapısında vali ve kaymakamın dışında belediye başkanı ve rektör gibi kişilerin bulunması kurulun bağımsızlığında şüphe oluşturacak elemanlar arasında sayılırken sonrasında kurul, sivil toplum örgütü üyeleri tarafından dikkat çekmeye ve benimsenmeye başlamıştır (Güneş,2018:173). Vali ve kaymakamın kurulun bağımsızlığında şüphe uyandıracak etkiye sahip olmalarındaki neden, kurulu hiyerarşik açıdan en yüksek yetkili sıfatıyla temsil etmeleri şeklinde değerlendirilirken; kurulların sekretarya faaliyetlerinin aynı kamu kurumu içerisinde gerçekleşmesi ve şikayet incelemelerinin aslen şikayet edilen kuruma bırakılması da bu kurumların güvenilirliğinin insan hakları savunucuları tarafından eleştirilmesine neden olmaktadır (Alemdar,2011:118).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kavramı

Kamu kurum ve kuruluşları, harcama öncesinde kontrol mekanizması ile denetlenirken, harcama sırasında ve sonrasında iç ve dış denetim sistemleri ile denetlenebilir. Bunların dışında vatandaşın şahsi istek ve şikâyetleri, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yaptıkları başvuru ile kamunun denetimiyle gerçekleşmektedir. Kamunun denetimi söz konusu ise, gerçekleşmiş bir eylemin belirlenmesi ve bu eyleme bağlı olarak yapılan işin ve işlemin kurallara uyup uymadığına yönelik bir inceleme yapılması gerekmektedir. Buradan yola çıkarak, denetimden kastedilen sadece genel bir kontrol değil, bunun yanında uygun olanın ya da uygunsuzluğun ortaya konulmasıdır (Özekicioğlu,2018:161-162).

İşveç dilinde “temsilci” veya “görevli” anlamında kullanılan “Ombud” ve “kişi” anlamında kullanılan “man” kelimelerinin birleşmesiyle oluşan “Ombudsman”, (Kahraman,2011:360). Fransa’da “Le Mediateur”; Türkçe’de ise, “Kamu Denetçisi” şeklinde ifade edilmektedir (Gökçe,2012:205). Ülkelere göre farklı isimler alan kamu denetçisi, Arabulucu, Parlamento Komiseri, Vatandaş Hakları Savunucusu, Vatandaş Koruyucusu, Sivil Halklar Savunucusu, Halk Denetçisi, Halk Avukatı, Halk Savunucusu, Sivil Savunucu, Adalet Temsilcisi gibi isimlerle kullanılmaktadır (Soyupek,2014:18).

Kamu denetçisi geniş anlamıyla, “idarenin görev ve faaliyetlerine bağlı olarak vatandaşların sıkıntılarını kabul eden ve bunları araştırarak bir sonuca ulaşan kişi veya kurum” şeklinde tanımlanırken; dar anlamda, “ kamu kurumları ve vatandaşlar arasında

hakemlik, arabuluculuk vazifesini üstlenen kişi” şeklinde tanımlanmaktadır (Kahraman,2011:360-361).

Kamu denetçisi, idari işlemlerden kaynaklı zarara uğrayan bireylerin şikayetlerine bağlı olarak harekete geçen, seri ve güvenli bir biçimde araştırma ve soruşturma göreviyle yetkili kılınmış, haksızlıkları engellemeye çalışmak, kurallara saygılı olup uygun davranışlar sergilemeyi temin etmek, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasının önüne geçmek, kamu hizmetinin iyi sunulması için reformlar geliştirmek ve önerilerde bulunmak amaçlarını güden yetkili, bağımsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisidir (Fendoğlu,2016:15-16).

Bir başka tanıma göre; yönetim ile birey arasında yaşanan anlaşmazlıkları çözmek amacıyla arabuluculuk görevine ve soruşturma açabilme yetkisine sahip, parlamentonun atadığı ve şikayet konusuna bağlı olarak yaptığı incelemeler neticesinde kamu idarecilerine tavsiyelerde bulunabilen bağımsız bir kişidir (Gökçe,2012:205).

Uluslararası Barolar Birliği tanımına göre ombudsman (Efe ve Demirci,2013:51):

“Anayasaya, kanunlara veya Meclisin almış olduğu karara göre meydana gelen, meclise karşı yükümlü, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikâyetleri alan, bu şikâyetler üzerine ya da kendi rızasıyla harekete geçen, araştırma soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için önerilerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir.”

Eryılmaz (2013), gerek halkın yüklemiş olduğu tabirle gerekse kamu yönetimi açısından ombudsmanı şu şekilde tanımlamıştır:

“Halka göre ombudsman, adaletin sağlandığı; vatandaşa hizmet sunan kamu idarelerinin, bireylere, doğru, aktif ve saygılı hareket ettiği teminatını veren bir kurumdur. Kamu yönetimine göre ise, yanlış ya da noksan çalışmaları onarıcı, bunların

tekrarlanmaması için tedbir alıcı ve çalışmaların doğrularını kuvvetlendirici bir etmendir. Bu açıdan ombudsman, vatandaşla kamu idareleri arasında gerekli korumayı temin eden bir sistemdir.”

3.2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Dünyada 'ki Gelişimi

Kamu Denetçiliği Kurumu uygulama esasları hemen her ülkede aynı olmakla birlikte; atanma usulü, yetki ve görevleri, uygulama alanının bir ya da birden fazla olması açısından farklılıklar görülebilir. Ancak, bütün akademik çalışmalarda sistemin ortaya çıktığı ilk merkez olarak İsveç ombudsmanlığından bahsedilmektedir (Gökçe,2012:206). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ilk örneklerine İslam toplumlarında rastlanıldığından (Abdioğlu,2007:81) ve kurumun Osmanlı Devleti zamanına ait kökenleri olduğundan da söz edilmektedir (Yatkın ve Taşer,2015:90).

Osmanlı Devleti'nde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun şeyhülislamlık kurumundan esinlenerek meydana geldiğinden söz edilmektedir. Şeyhülislamlık kurumu siyasi bir sorumluluğu olmasa da yargı ve yönetimi gözetme görevini üstlenmesi açısından ombudsmana benzetilmektedir (Atalay,2016:465). Bunun yanında Osmanlı Devletinde idari yargı sisteminin olmamasından dolayı halkın yönetimle ilgili rahatsızlıklarını incelemek için “Kadı-ul Kudat” ismiyle Kadılar (Hakim) atanmış ve bunlar, padişah da dahil olmak üzere yönetimin iş, işlem, tutum ve hareketlerine karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkili bir denetim sağlamaya çalışmışlardır (Abdioğlu,2007:81).

Osmanlı Devleti'nden önce ise İslam ülkelerinde, halkın idareye karşı şikayetlerini inceleyen kamu denetçisi benzeri, “Divan-ı Mezalim (haksızlıklar divanı)” veya “Dar'ül Adl (adalet evi)” gibi kurumlar bulunmasının dışında (Atalay,2016:465). “Muhtesip” ve

“Şikayetleri İnceleme Kurulu” isimlerinde faaliyet yürüten kurumlar da kamu denetçiliğine benzer biçimde çalışan kurumlar olarak değerlendirilmektedir (Abdioğlu,2007:81).

Tarihi süreç içinde Kamu Denetçiliğine benzer birden fazla kurumun varlığına değinilse de modern açıdan ilk ombudsman 1809 yılında İsveç’te kurulmuştur.

1709’da Rusya ile savaşı kaybeden İsveç Kralı XII. Şarl, Osmanlı Devleti’ne sığınarak 1709-1714 tarihleri arasında Osmanlı Devleti’nde ikamet etmiştir. Ülkesi içerisinde problemlerin yaşandığını ve yöneticilerin halka zulmettiğini öğrenen Kral, 1713 yılında kendisine bağlı olan, ülkesindeki düzeni tekrar sağlayabilecek bir kişiyi atayarak, ombudsmanlığın ilk adımını atmıştır. Kralın ülkesine dönmesiyle birlikte atadığı kişinin kendisine; halkın problemlerini çözüme kavuşturduğunu belgeleyen raporları, ülke içerisinde düzenin devam etmesi için yaptığı faaliyetleri ve çözüm önerilerini barındıran raporları sunmasından dolayı hoşnut kalarak geçici görevlendirdiği bu kişiyi sürekli görevli olarak atamış ve ombudsman kelimesinin 1809 Anayasası’nda kullanılmaya başlamasıyla ombudsmanlık anayasal bir statüye kavuşmuştur (Demir,2014:4).

İsveç ombudsmanlığı, yerel otoritenin yetkilerini sınırlama maksadıyla kurulmuştur. Bunun yanında ombudsman, herhangi bir politik gücü elinde bulundurmamakla birlikte, yalnızca kralın temsilcisi vasfıyla kamu düzenini sağlayan bir başsavcı olup söz konusu ombudsmana, sorumsuzluk ve emirlere uyulmaması halinde araştırma yetkisi tanınmıştır (Arklan,2006:84).

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 1919 yılında Finlandiya’da kurulmasıyla birlikte, 1950 yılına kadar söz konusu kurum yalnızca İsveç ve Finlandiya’da kullanılmıştır. İkinci Dünya Savaşı akabinde uluslararası ilişkilerin artması, bilim adamları ve idarecilerin de aralarındaki iletişimi artırmış ve bu ilişkiler sayesinde ombudsmanlık kurumunun kendisi

ve çalışmalarına yönelik başarılar, kurumun farklı ülkelerde kurulmasına sebep olmuştur. Batı Avrupa’da idarecilerin otoritesine karşı tepki gösteren vatandaşların, kendilerinin daha iyi korunması adına siyaset dışı bir kurumun varlığını kabul etmesiyle birlikte diğer ülkelerde İsveç Ombudsmanlığını kendi ülkelerinde uyarlamaya başlamışlardır (Demirci,2013:11).

1952’de Norveç’te, 1953’de Danimarka’da ve 1957’de Batı Almanya’da oluşturulan KDK, sonraki süreçlerde İtalya, Fransa gibi Avrupa ülkelerinde yayılmaya devam etmiş ve Anglo-Sakson Yönetim Geleneğine sahip Yeni Zelanda, İngiltere ve Kuzey İrlanda gibi ülkelerde faaliyette bulunmaya başlamıştır (Alodalı ve Usta, 2017:174).

1980 ve sonrasında banka, sigorta, emlak ve yatırım şirketleri de dahil olmak üzere birden fazla özel sektör kuruluşlarında ve üniversitelerde de kullanılmaya başlayan bir kurum haline gelmiştir. 1992’de Maastricht’te yapılan Avrupa Anlaşması ile de “Avrupa Ombudsmanı” oluşturulmuş ve Avrupa Parlamentosu, ilk ombudsmanını 1995 yılında seçmiştir (Kalender ve Demir, <http://www.muhammedbalci.com>. 2013:248).

ABD Ombudsmanlığı, yönetim ile vatandaşın arasını sıcak tutmak ve vatandaşların bürokratik sistemden kaynaklı problemlerini dinlemek için farklı eyalet ve şehirlerde kurulmuştur: New Jersey (1974), Alaska (1975) ve Florida (1980) gibi eyaletlerde; Atlanta ve Detroit (1974), Berkeley (1975) ve New York City gibi kentlerde ombudsmanlık kurumu kabul edilmiştir. Doğu Avrupa ülkelerinde ise Ombudsmanlık Kurumu ilk olarak 1988’de Polonya’da akabinde, 1989’da Macaristan’da, 1991’de Romanya’da, 1997’de Ukrayna’da ve 1998’de Bulgaristan’da oluşturulmuştur (Demirci,2013:12)

Tablo 3: Bazı Ülkelerde Yönetim Rejimleri ve Kullanılan Ombudsman Kavramları

Ülkeler	Ombudsman Kavramı	Yönetim Şekli
Arjantin	Halk Savunucusu	Cumhuriyet
Avustralya	Ombudsman	-İngiliz Milletler Topluluğu -Demokratik Federal/Devlet sistemi (Ombudsmanlar her iki seviyede atanıyor)
Belçika	Parlamento Komiseri	Anayasal Monarşi Altında Anayasal Demokrasi
Birleşik Krallık	Parlamento İdare Komiseri	-İngiliz Milletler Topluluğu -Anayasal Monarşi -Parlamenter Demokrasi
Danimarka	Ombudsman	Anayasal Monarşi
Fransa	Arabulucu	Cumhuriyet
Güney Kore	Ombudsman	Demokrasi
Hindistan	Lokayukta	-İngiliz Milletler Topluluğu -Federe Cumhuriyet (Lok Pal adında Federal Ombudsman mevzuatına tabi Ombudsmanlar 12 eyalette faaliyet gösteriyor)
Hollanda	Ombudsman	Anayasal Monarşi Altında Parlamenter Demokrasi
İspanya	Halk Savunucusu	Anayasal Monarşi
İsveç	Ombudsman	Anayasal Monarşi
İtalya	Halk Savunucusu	Cumhuriyet
Japonya	Bir Bakanlığa Bağlı Ulusal Danışmanlar	-Parlamenter Demokrasiyle İmparatorluk Monarşisi
Kanada	Ombudsman Yurttaş Koruyucusu	-İngiliz Milletler Topluluğu -Parlamenter Demokrasi ile Konfederasyon (Ombudsmanlar sadece il düzeyinde çalışıyor)
Norveç	Ombudsman	Anayasal Monarşi
Pakistan	Muhasebe Yetkilisi	-İngiliz Milletler Topluluğu -İslam Cumhuriyeti

Kaynak: (Özekicioğlu,2018:164).

Tablo 3’te, ülkelerin yönetim biçimleri ya da kamu denetçisine karşılık gelen isimler değişiklik gösterse de birden fazla ülkede KDK’nin kurulduğu görülmekte ve söz konusu kurum, vatandaş odaklı kurulan bir kurum özelliği taşımaktadır.

Tarih boyunca gelişen KDK, çeşitli isimlerde ve çeşitli ülkelerde kullanılabilmesi ve aktif bir yapıya sahip olmasına bağlı olarak günümüzde dünyada yüz kırktan fazla ülkede kullanılmıştır (Demirci,2013:13).

3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’deki Gelişimi

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu kimi yazarlar tarafından Devlet Denetleme Kurulu ile kıyaslanmaktadır. Ancak DDK işleyişi açısından, Kamu Denetçiliğini uygulayan devletlerarasındaki örnekleriyle uyum sağlamamakla birlikte yalnızca Cumhurbaşkanı’nın isteği ile harekete geçen ve sadece Cumhurbaşkanı’na bilgi veren bir kurum olması açısından Kamu Denetçiliği Kurumu’na olan ihtiyacı giderememektedir. Bu açıdan kuruma duyulan ihtiyacın artması, yeni yapıların oluşturulmasını gerekli kılmaktadır (Güneş,2018:177).

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulması yönündeki temel noktalardan biri de; Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi’nin 1975 tarihinde yapmış olduğu toplantıda aldığı 10 numaralı kararda Bakanlar Komitesi’ne “Kamu Denetçiliği Kurumuna sahip olmayan ülkelere ulusal, yerel ya da bölgesel görevleri üstlenecek kişi ya da kişiler atanması gerektiği” önerisi gibi görünmektedir. Bu önerilerin temel dayanağı, “kötü yönetime karşı vatandaşları korumak” olarak vurgulanmakla birlikte Kamu denetçisi, hukukun üstünlüğünü, demokrasiyi ve insan haklarını birbirinden ayrı tutmayıp bunları pekiştirerek yaşamsal bir sorumluluk üstlenmelidir. Bu çerçevede Asamble, vatandaş ile

yönetim arasında dengeyi sağlayacak bir Kamu Denetçiliği Kurumunun geliştirilmesini önermektedir (Koç,2015:17).

1970’li yılların sonuna doğru Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik arayışların hız kazanmasıyla üniversiteli öğrenciler vasıtasıyla Kamu Denetçileri Kurulu tasarısı oluşturulmak istenmiş ancak, bu dönemde mevcut siyasi karışıklıklardan dolayı Anayasa yapıcıları tarafından önemsenmeyerek rafa kaldırılmıştır(Güneş,2018:177-178).

1982 Anayasası ile birlikte Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırlamış oldukları “Gerekçeli Anayasa Önerisi” ilk yasal çalışma olarak gündeme gelmiştir (Sevinç,2015:109).

Gerekçeli Anayasanın 114/a maddesinde; *“bütün idari işlemlerde gerekçe sunulması ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi mecburiyeti, kanun ile aksi belirtilmemişse idarede mevcut olan bilgi ve dokümanların halka açık olduğu, hak arama özgürlüğünü kısıtlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı”* belirtilmiş ve 114/b maddesinde; *“Kamu Denetçileri Kurulunun”* yapısı düzenlenmiştir (Gökçe,2012:210-211).

Gerekçeli Anayasa Önerisi ile egemen devlet anlayışı yerine vatandaş odaklı bir devlet yapısı düşünülmüş ancak Milli Güvenlik Kurulu, "Kamu Denetçileri Kurulu" yerine 01.04.1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunla kurulmuş olan "Devlet Denetleme Kurulu “nu anayasal bir kurul haline getirmiştir. 1991’de yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA) ile Türkiye’nin denetim sistemindeki eksikliklerden bahsedilmesi akabinde, Devlet Denetleme Kurulu’nun kamu denetçisi olarak çalışmalarda bulunmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılması gerektiği vurgulanmıştır (Sevinç,2015:109-110).

DDK'nın bir kamu denetçisi gibi çalışacağına yönelik değerlendirmeler ya da yasal düzenlemeler yapılırsa da her iki kurum arasında önemli farklar bulunmaktadır. Bunlardan söz edilecek olunursa; kamu denetçisi parlamento tarafından, kurulun üye ve başkanları ise Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekte; DDK ise Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak görevlerini yerine getirmekte ve yalnızca Cumhurbaşkanı'nın talimatı ile denetim yapmaktadır. Kamu denetçisi, bazı ülkelerde resen faaliyet gösteren bir denetim mekanizması ve kişilerin direk ve zorlanmadan erişebilecekleri bir kurumdur. İki kurumun bağımsızlık seviyeleri değerlendirildiğinde, işbaşına getirilme şekli açısından, kamu denetçisinin DDK'dan daha bağımsız ve tarafsız olduğu söylenebilir (Şahin ve Şabaplı,2010:775).

1990'lı yıllara gelindiğinde ombudsmanlık kurumuna benzer kurumların kurulmasına yönelik komisyonlar oluşturulmaya başlamış ve 12 Mayıs 1990 tarihinde, dünyada ve Türkiye'de insan haklarına saygı hususundaki ilerlemeleri takip etmek ve buna yönelik uygulamaların yeniliklere ayak uydurmasını sağlamak başvuruları tetkik etmek maksadıyla, TBMM bünyesinde İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kurulmuştur (Demirci,2013:90-91).

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik tartışmalar ilk kez Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedefleri arasında yer almıştır (Karakul,2011:155).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (YBYKP)'nin (1996-2000) Temel Yapısal Değişim Projeleri başlıklı üçüncü bölümünde Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi kapsamında; idare ile vatandaş arasındaki problemlerin etkin ve daha seri şekilde cevaplanabilmesi için yargının katı çalışma kurallarına ve sürecin yavaş ilerlemesine bağlı olarak, idareyi yargıdan bağımsız denetleyen bir denetim sistemine ihtiyaç duyulması

sonucunda meydana gelen ve gerek AB bünyesinde gerekse üye ülkelerin birçoğunda bulunan, vatandaşın şikayetleriyle ilgilenen bir ombudsmanlık sisteminin Türkiye’de kurulması gerektiği hedefler arasında değerlendirilmiş ve projenin mevzuata dayalı bölümünde ombudsmanlık sisteminin kurulması hedef alınarak bir kanunun yürürlüğe konulacağı bildirilmiştir (Sevinç,2015:110).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (SBYKP)’nda (2000-2005) da YBYKP’nda olduğu gibi Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması öngörülmüş, bu kapsamda sağlam bir altyapının oluşturulması ve sistemin bütün idari işlem ve eylemlere önem vermesi gerektiğinden söz edilmiştir (Karcı,2010:232).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP) (2007-2013)’nda diğer kalkınma planlarının tersine, ombudsmanlık tek başına ele alınmış ve kurumun tarihçesinden, yapı ve işleyişinden, kamu denetçisinin görev, yetki ve özelliklerinden bahsedilmiştir (Sevinç,2015:110). DBYKP daha çok, Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Birliği üyelik sürecinden bahsetmekte ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na vurgu yapmaktadır (Kutlu, Sevinç ve Kahraman,2018:38).

Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında üye ülkelerde var olan kurumların Türkiye’de de oluşturulması amacıyla, mevzuata bağlı bir KDK için İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı’nın koordinasyonluğunda kurulan bir komisyon, “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı” hazırlamış ve bu tasarı, üzerinde yapılan değişikliklerin ardından “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” haline gelerek Bakanlar Kurulu’na sunulmuş, Ekim 2000’de Meclise gönderilmiştir (Deniz,2014:25).

Mevcut Tasarı ile istenilen sonuç elde edilemeyince, Tasarı üzerinde tekrar değişiklikler yapmak üzere bir komisyon kurulmuş ve yeniden düzenlenen Tasarı 2004

yılında Başbakanlığa sunulmuştur. Bu Tasarı, 15.06.2006 tarihinde 5521 kanun numarası ile kabul edilmiş ve ardından üzerinde yapılacak olan birkaç değişiklik için Cumhurbaşkanı tarafından Meclise tekrar gönderilmiştir. Meclis tarafından aynı şekilde kabul edilen kanun, aynı yıl içerisinde 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Resmi Gazete 'de yayınlanmıştır. Fakat, 2008 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Necdet Sezer'in tüm kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine başvurması ile kanunun Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ve oy birliği ile söz konusu kanun iptal edilmiştir (Çağdaş,2017:95).

5548 sayılı Kanun'un iptal edilmesinden sonra Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işleyebilmesi için Anayasa değişikliğine ihtiyaç duyulmuş ve söz konusu kurum ile ilgili düzenlemeler, 07.05.2010 tarihinde Meclis tarafından kabul edilerek 13.05.2010 tarihinde, 5982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 8. maddesi ve Anayasa'nın 74. maddesinde yapılan değişikliklerle gerçekleştirilmiştir (Karakul,2011:157).

Söz konusu maddenin kenar başlığı; "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" biçiminde değiştirilmiş ve Kamu Başdenetçisinin seçilme usulüyle, kurumun kuruluş, görev, çalışma ve inceleme sonrasında izleyecekleri silsilelerle, Başdenetçi ve kamu denetçilerinin nitelik, seçim ve özlük haklarıyla ilgili esas ve usullerin kanunla düzenleneceğine ilişkin değişikliklerle kurumun anayasal altyapıya kavuşması hedeflenmiştir (Demirci,2013:110-111).

Kurumsallaşma adına yapılan somut adım, Anayasa değişikliğinin ardından 05.01.2011 tarih ve 991 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile atılmış ve tasarı, 24. Dönem 2. Yasama yılı 119.-120. Birleşiminde Genel Kurulda görüşülerek

14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından 28 Haziran 2012 tarihinde onaylanan Kanun, 29 Haziran'da 28338 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Deniz,2014:31). Söz konusu kanunun "Başvuru ve Usulü" başlığına bağlı 17. maddesi, yayım tarihinden dokuz ay sonra yürürlüğe gireceğinden, Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye'de 29.03.2013 tarihinden başlayarak dinamik olarak faaliyette bulunmaya başlamıştır (Çağdaş,2017:96).

3.4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görevleri

T.C. Anayasası (1982)'na göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevi;

"Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler." şeklinde;

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012)'na göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevi;

"İdarenin faaliyetleri 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 tavsiyelerde bulunmaktır."

Tanımda belirtildiği gibi KDK, yönetimin iş ve eylemlerini, davranışlarını denetleme görevini üstlendiği gibi (Çağdaş,2017:97) idarenin kuralları ve baskısı karşısında kalan vatandaşın hak ve özgürlüklerini muhafaza etmek, kötü yönetimden kaynaklı haksızlıkların önüne geçmek, idarenin daha iyi çalışmasını sağlamak ve idare-vatandaş arasındaki ilişkiyi güçlendirmek görevlerini de üstlenmektedir (Demirci,2013:21-22).

Vatandaşın kamu yönetimine güveninin sağlanması açısından önem arz eden kurum, vatandaşın hak ve özgürlüklerini korumasına bağlı olarak demokrasinin

gelişmesine de katkı sağlamaktadır. Bunun yanında, 6328 sayılı Kanun'unun belirttiği amaca bağlı kalarak Kamu Denetçiliği Kurumu; “koruma görevi”, “araştırma, inceleme ve denetleme görevi” ve “idarenin gelişmesine yardımcı olma görevi” olmak üzere üç ana işlevi yerine getirmektedir (Alodalı ve Usta,2017:174).

Kamu denetçisi, idarenin aksayan ve noksan taraflarını tespit ederek tenkitte bulunur. Almış oldukları kararların ise bağlayıcılığı yoktur. Aksi halde, yargının yerine geçmiş sayılırdı. Kamu denetçisi, yapısına bağlı olarak yürütmeden ve idare organından bağımsız bir teşkilattır. Kurumun bağımsızlığı yargı organı ile alakalıdır. Yargı erkinin vermiş olduğu kararlar idareyi bağlar ve hukuka aykırı bir işlem noktasında idare bundan vazgeçmek zorunda bırakılır. Yani yargı erki hukuki denetimi sağlamış olur. Kamu denetçisi ise, vatandaşın mağdur olması halinde yöneteni denetler. Haksızlığa neden olan haksız fiil, haksız tutum ve işlem ise idare, bunların tekrarlanmaması için uyarılır ve idareye tavsiyelerde bulunulur (Karaüzüm,2008:107). Bu açıdan kamu denetçisinin “tamamlayıcı bir misyon” üstlendiği söylenebilir (Akcagündüz,2012:68).

Vatandaşın idarece umursanmaması ve haksızlığın devam etmesi halinde kamu denetçisi bir rapor hazırlayarak yönetimin iyi işlemediğine dair kamuoyuna duyuruda bulunur. Buradan da anlaşıldığı üzere, Kamu denetçisinin temel dayanağı toplumdur ve toplumun desteği olmadan Kamu Denetçiliği Kurumu teşkilatının çalışması imkansızdır (Karaüzüm,2008:107).

Kamu denetçisi, fikirlerini vatandaşa zorla kabul ettiremez, aksine karşılıklı fikir birliğini dikkate alır (Akcagündüz,2012:68). Geniş bir alana yayılmış denetleme yetkisi olmasına karşın yaptırım gücü sınırlıdır. Bunun yanında kamuoyu ya da kamu

kuruluşlarının yaptırım gücünü ellerinde bulundurması, bir kamu denetçisini daha bağımsız ve daha işlevsel hale getirmektedir (Akçagündüz,2012:63).

Kurumun görev alanı; yasama, yargı ve askeri nitelikteki işlemler dışındaki faaliyetlerle sınırlandırılmıştır (Kaplan, Macit ve Özcan,2014:85). Buna göre, 6328 sayılı Kanun (2012)'un 5. maddesinde sayılan; “Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,” kurumun görev alanı dışında tutulmuştur.

3.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yetkileri

Mevzuata göre kamu denetçisi; devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetimi ve müesseselerinin tamamı ya da kanunda özel olarak belirtilen kurum ya da hizmet alanını denetleme yetkisine sahiptir. Kamu denetçisinin, geniş kapsamda sorgulama ve araştırma yetkileri olmasına rağmen kamusal tenkit ve ikna dışında zorlama yetkileri bulunmamaktadır. Bunların yanında idarenin geri kalan yanlarını kamuoyuna duyurma yetkileri vardır. Ancak, idareye ait saptamış oldukları kötü davranışları ve sistemi ıslah etme yetkilerine sahip değildir (Akçagündüz,2012:63-64). Kamu denetçisinin, yönetimin işlemlerini silme, yönetimi tazminatla yükümlü kılma veya idareye talimat verme yetkileri de bulunmamaktadır (Aktel vd.,2013:25).

Kamu denetçisinin yaptığı araştırma ve incelemeler sonrasında vermiş olduğu kararların sonuçlarının uygulanabilirliği, kamu denetçisinin yetkisiyle alakalı bir durumdur. Kamu denetçisi yapmış olduğu soruşturmalarda istediği kadar bilgi ve belge isteyebilir. Bu yetki, yasalarla güvence altına alınmış olup istenilen bilgi ya da evrakların verilmemesi halinde bunların cezalandırılması hükmü getirilmiştir (Demirci,2013:25).

Kamu denetçisinin kullanmış olduğu materyaller ve yetkiler ülkeler açısından çeşitlilik göstermekle beraber idare karşısındaki temel yetkileri, teklif, uzlaştırma ve emir kapsamındadır. Kamu denetçisi yapmış olduğu denetimlerin neticesine göre, disiplin soruşturmaları başlatabilir, yönetimde bir karışıklık söz konusu olup bu karışıklık suç meydana getiriyorsa yargıya başvurabilir, Anayasa'ya aykırılık, kanun veya başka düzenlemelere ilişkin aykırılık iddiasıyla tavsiyelerde bulunabilir (Büyükavcı,2008:12). Kamu denetçisinin bu şekilde geniş yetkileri elinde bulundurması, anayasa, yasa ve parlamentonun desteğini almasıyla ilgili bir durumdur. Kurumun arkasında bir desteğin olmaması, onu korumasız ve güçsüz kılabileceği gibi denetleme yetkisi de kısıtlı olacağından, incelenmesi gereken kurumlar kamu denetçisine izin vermeyebilir (Demirci,2013:25-26).

Kamu denetçisinin yetkileri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte temel yetkileri; belgeleme, tenkit, soruşturma, problemin nasıl ortaya konulması gerektiğini belirleme ve telafi edici davranışı teklif etme veya problemin yeniden ortaya çıkma ihtimalinin önüne geçmek için idari süreçlerin hangi biçimde düzenlenmesi gerektiği hususunda teklifler sunma şeklinde belirtilmektedir. Kararların onaylanması ve önerilerin kabul edilme ihtimali, kurumsal ve politik bakış açısına göre değişebileceği gibi daha çok kurumun itibar seviyesine bağlı olmaktadır (Karcı,2010:48).

3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Özellikleri

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun özellikleri ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Ancak, değişebilen bu özellikler kamu denetçisinin niteliğinde bir değişim oluşturmayacağı gibi daha çok ayrıntıya dayalı hususlardır. Ayrıca bir kurumun Kamu Denetçiliği Kurumu nitelendirilmesi için, belirli kıstas ve özellikleri de bulundurması gerekmektedir (Deniz,2014:31-32).

Kurumun temel özelliği, yürütme organı dışında kendisini seçen Meclis veya diğer organlar karşısında bağımsız bir otoriteye sahip olmasıdır. Bağımsızlık, kamu denetçisinin vazgeçilmez bir özelliğidir. Kamu denetçisinin bu özelliği yasalarda belirtildiği gibi bunun bir başka sebebi ise atanma şekilleridir (Büyükavcı,2008:12). Ancak, bağlı oldukları TBMM'ye karşı sınırsız bir bağımsızlık durumu söz konusu değildir, çalışma sonrasında hazırlamış oldukları raporları Meclise sunma yükümlölükleri bulunmaktadır (Soyupek,2014:20). Kamu denetçisinin görevlerini en doğru biçimde ve hatasız gerçekleştirmesi için, bağımsız bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir (Özer,2015:34). Ayrıca kamu denetçisi, önerileri konusunda kamuoyunun güvenini kazanması için tarafsız olmak zorundadır. Bu açıdan kamu denetçisinin tarafsızlık ve bağımsızlık özellikleri birbirini tamamlar niteliktedir (Karcı,2010:47).

Kamu denetçilerinin devletin yasal ve anayasal organları karşısında bağımsız olmaları, onlara siyasi ya da idari neticelerden etkilenmeden gerçeği arama fırsatı sunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığı; kurumun oluşmasına neden olan yasal veya anayasal düzenlemelerden, kamu denetçisinin seçilme usullerinden, dokunulmaz olmasından ve bunun yanında ek bir görev alıp almamasından, atama usulünden ve süre sonunda atamanın tekrarlanıp tekrarlanmamasından, çalışmalarına bağlı dış denetimin yapılıp yapılmamasından, parasal imkanlarından ve işbirliği içerisinde olduğu birey ve kurumlardan anlaşılabilir (Aktel vd.,2013:24-25).

Kurumun vermiş olduğu kararlar yargı kararı niteliği taşımamaktadır. İdari yargı hukuka uygunluk denetimi yapar ancak, kamu denetçisine yapılan bir şikayet hukuka uygun bir nitelik taşımayabilir. Bu durumda kamu denetçisi, idari işlemin iptaline karar vermez, yalnızca bu işlemin hukuka uygun bir hale getirilmesine yardımcı olur. Diğer

açından, idareye karşı değil; idarenin daha iyi çalışabilmesi adına öneri üreten bir kurumdur (Karaüzüm,2008:195-196).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu özellikleri dışında; resmi dokümanlara sınırsız ulaşım, yetki devri, ücretsiz başvuru, halka yönelik rapor sunma, takdir yetkisi, tenkitten uzak olma gibi özellikler kurumun mecburi nitelikleri arasında değerlendirilmektedir. Bir kamu denetçisi, soruşturmacı bir yapıda ve denetim hususunda mesleki kabiliyete ehil olmalıdır; personelini seçerken özgürce davranabilmeli ve çalışanlara kamu denetçisine ait görevler de olmak üzere yetki devredebilmelidir (Karcı,2010:48). Ayrıca kamu denetçisi, görev süresi belirlenerek atanmalı ve bu süre dolmadan görevi sonlandırılmamalıdır (Gökçe,2012:208).

Kamu Denetçiliği Kurumu; kamusal çalışmalarda faaliyetlerin daha etkin hale gelmesini hedefler, kamuoyu ve halk karşısında saygıdeğer bir kurum niteliğine sahiptir, gücün kötüye kullanımını engellemeye çalışır, denetim aşamasında ya şikayet sonucunda ya da res'en işlem yapabilir. Özel kurum ve bireyler arasındaki anlaşmazlıklar, kurumun görev alanı dışında değerlendirilmekte ve kamuoyu ve basın haberleri kurumun aktifliğini arttırmaktadır (Özer,2015:34-35).

Vatandaş, eğitim seviyesi, lisan, statü farkı vb. gözetmeksizin kamu denetçisine ulaşabilmeli ve başvurular herhangi bir ücrete tabi olmadan yapılmalıdır. Kamu denetçisi herhangi bir engelle karşılaşmadan resmi belgelere ulaşabilmelidir. Bu raporların Meclise iletilmesi yeterli olmayıp, halka açık bir hale getirilmelidir. Bunun yanında kamu denetçisinin incelemeleri, makam eleştirilerine kapalı olmalıdır (Karcı,2010:48).

3.7. Örgüt Yapısı

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından atanan ve TBMM Başkanlığına bağlı olan, kendine ait bütçesi ve kamu tüzel kişiliği olan, merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Bunların dışında Kurum içerisinde denetçiler ve diğer personeller görev almaktadır.

3.7.1. Başdenetçilik

Kamu Denetçiliği Kurumu'nu temsil etme ve yönetme görevini üstlenen Başdenetçilik; 1 Başdenetçi ve 5 denetçiden oluşmakta ve kurum istediği yerde büro açabilmektedir.

Başdenetçi, Kamu Başdenetçisini; Başdenetçilik ise, Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini ifade etmektedir.

3.7.1.a. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Nitelikleri

Başdenetçi; kuruma yapılan başvuruları tetkik etmek, araştırmak ve idareye tavsiyelerde bulunmak, yıllık raporu oluşturmak ve yıllık raporu hazırlamadan önce öngördüğü konularda rapor hazırlamak, hazırlanmış olan raporları kamuoyuna bildirmek, kendisinin bulunmadığı hallerde kendisine vekillik edecek denetçiye tayin etmek, birisi kadın ve çocuk hakları konusunda yetkilendirilmek üzere seçilen denetçiler arasındaki görev tanımlamasını sağlamak ve Genel Sekreter ile diğer personelleri atamak görevlerini üstlenmektedir (6328 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. 2012).

Denetçiler ise, kurul halinde incelenecek konuların yanında Başdenetçinin belirlemiş olduğu konu ya da alanlarda yalnız başlarına çalışırlar ve tavsiyelerde bulunurlar (Bozoğlu,2008:91).

Başdenetçi ya da denetçi seçilebilmek için mevzuatta belirtilen nitelikler şunlardır;

Türk vatandaşı olmak ve seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçinin elli ve denetçinin kırk yaşını doldurmuş olması gerekmektedir (Yılmaz,2014:146). Başdenetçi ve denetçiler için belirlenen alt yaş sınırı; kişilerin emekli yaşından sonra tekrar Başdenetçi ve denetçi olarak seçilmeleri ve bunların görev süreleri dolduktan sonra önceki iş yerlerine dönmeleri için verilen bir nitelik olarak değerlendirilmektedir. Bunun nedeni ise, Başdenetçi ve/veya denetçilerin önceki iş yerine dönme ya da kariyer yapma fikirlerine sahip olmadan, görevlerinde daha bağımsız ve daha tarafsız davranmalarını sağlamaktır. Bir üst yaş sınırının belli olmaması ise idare ile devlet konusunda deneyimli kişilerin görevlendirilmesini sağlamaktır (Tekin,2018:86-87).

Başdenetçi ve denetçilerin eğitim seviyeleri hakkında hükümetin teklif ettiği tasarıdaki 10. maddenin “c” bendinde, yalnızca dört yıllık eğitim veren fakültelerden mezun olunması şartı yeterli görülmüştür. Ancak, komisyon toplantılarında kurumun idare ile vatandaş arasındaki uyumsuzluklarla ilgilenecek olması sebebiyle, maddenin “c” bendi, *“Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak”* şeklinde kabul edilmiştir (Yılman,2017:109).

Başdenetçi ve denetçiler için aranan bir diğer nitelik ise; kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası ve sivil toplum kuruluşlarında ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında veya özel sektörde totalde en az on yıl çalışmak şeklinde belirtilmiştir (6328 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. 2012). Bunun dışında maddenin “d” ve “e” bendinde, kamu haklarından yasaklı olmamak ve başvuru esnasında herhangi bir siyasi partiye üye olunmaması gerektiğinden söz edilmiştir (Arı,2014:88). Söz

konusu maddenin “f” bendinde ise Başdenetçi ve denetçilerin Türk Ceza Kanununda belirtilen kimi suçları işlememiş olması niteliği aranmıştır.

3.7.1.b. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreleri

Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır ve bunlar bir dönem görev yaptıktan sonra bir kereye mahsus olmak şartıyla bir dönem daha Başdenetçi ve denetçi olarak seçilebilirler. Ölüm, istifa ya da görevden alınma gibi görev süresi dolmadan yeri boşalan Başdenetçi ya da denetçinin yerine seçilen yeni Başdenetçi ya da denetçi için belirlenen görev süresi de dört yıldır (Arı,2014:132).

Bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri gereği hiçbir organ, makam, merci ve kişi Başdenetçiye ve denetçilere emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, öneri ve uyarıda bulunamaz.

Başdenetçi ya da denetçilerin görevlerine başladıkları süre içerisinde önceki vazifeleriyle ilgili ilişkileri kesilmektedir. Ancak, kamu görevlisiyken Başdenetçi ya da denetçi olarak seçilenlerin, memuriyete alınma koşullarını kaybetmeleri haricinde herhangi bir sebeple vazifelerinin bitmesi, görevlerinden ayrılma taleplerinde bulunmaları ya da görev sürelerinin dolması halinde, 30 gün içerisinde önceki kurumlarına başvurmaları durumunda, atamayla ilgilenen makamlar, 30 gün içerisinde çalışma alanlarına uygun kadrolara atayabilirler (6328 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. 2012).

Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilen Başdenetçi ya da denetçiler, görev süreleri dolduktan sonra herhangi bir prosedür uygulanmaksızın ve boş kadro şartı aranmadan, bir önceki görev yerleri olan yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönebilir ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine ayrılabilir (Arı,2014:86). Hak edilen kadrolara atamaları yapıncaya kadar süresi dolan ve vazifesi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta

oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımlar kurum tarafından karşılanmaya devam eder. Uygun kadrolara atama yapıldıktan sonra atama tarihiyle birlikte kurum, ödemeleri sonlandırır. (6328 KDKK. 2012).

3.7.1.c. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçim Usulü

Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve seçim aşamaları 6328 sayılı Kanunun “Adaylık ve Seçim” başlığı altındaki 11. maddede ele alınmaktadır.

Söz konusu maddeye göre, Başdenetçi ya da denetçilerden herhangi birinin görev süresi bitmeden 90 gün önce ve bu görevlerin herhangi bir gerekçe ile sona erdiği tarihten itibaren 15 gün içinde meydana gelen bu durum, kurum tarafından Meclis Başkanlığına bildirilir (Aydın,2018:105).

Kanunun 10. maddesinin “f” bendinde belirtilen nitelikleri taşıyan adaylar, Meclis Başkanlığının ilan ettiği başvuru tarihi itibarıyla Başdenetçi ya da denetçi adayı olarak başvuruda bulunabilir. TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden meydana gelen Karma Komisyon, Başdenetçi ve denetçi seçimi için başvuru yapan aday adayları içerisinde üç aday, başvuru süresinin dolmasından itibaren 15 gün içerisinde TBMM Genel Kuruluna sunması için Meclis Başkanlığına bildirir. Genel Kurul ise bildirim tarihiyle birlikte 15 gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar ve seçimler gizli oy ile yapılır (Sağlam,2015:64).

Başdenetçi seçimlerinde, ilk oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. Bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylama yapılır ve yine üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da bu çoğunluk sağlanmazsa üçüncü oylama yapılır ve bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Ancak, istenilen çoğunluk elde edilemezse dördüncü oylamaya geçilir ve burada üçüncü oylamada en çok oyu alan iki

aday arasında seçim yapılır. Karar yeter sayısı usulüyle en çok oyu alan aday Başkanetçi seçilmiş olur (Özdemir,2012:118).

Denetçilerin seçiminde herhangi bir oylama yapılmadan önce Karma Komisyonun oluşturduğu alt komisyon, denetçi seçilecek aday adayları arasından denetçi sayısının üç katı kadar adayı başvuru süresi dolduğu tarihten itibaren 15 gün içerisinde Komisyona bildirir. Komisyon ise kendisine yapılan bildirim tarihinden itibaren 15 gün içerisinde denetçi seçimlerini tamamlar (6328 KDKK. 2012).

Denetçilerin seçimi, Başkanetçi seçimlerine benzer biçimde Komisyon tarafından yapılmaktadır (Sağlam,2015:64). Denetçilerin seçimi de Başkanetçilik seçiminin ilk üç oylamasında olduğu gibidir. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa en çok oyu alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki kadar aday belirlenerek seçim yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olması koşuluyla en çok oyu alan aday denetçi seçilir. Birden çok denetçi seçilmesi gerekiyor ise adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların isimlerinin karşısındaki yerler işaretlenerek oy kullanılır. Belirlenen denetçi sayısından fazla oy kullanıldığı takdirde bu oylar geçersiz sayılır (Sevinç,2015:113).

İlgili Kanun maddesine göre, Başkanetçi ve denetçilerin seçimi, kurumun Başkanlığa başvuru yapmış olduğu tarihten başlayarak en geç 90 gün içinde sonuçlandırılmalıdır. (6328 KDKK. 2012).

10/07/2018 tarihli 30474 sayılı Üst Kademe Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Kamu Başkanetçisi ve/veya Kamu denetçilerine ait herhangi bir atama usulü değişikliği

yapılmamakla birlikte halihazırda kullanılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda belirtildiği gibidir.

3.7.1.d. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevden Alınmaları ve Görevlerinin Sona Ermesi

Başdenetçi ya da denetçilerin görevden alınma ya da görevlerinin sona ermesi ile ilgili durumlar söz konusu Kanununun 15. maddesinde yer almaktadır.

Başdenetçi ya da denetçilerin, ilgili Kanununun, 10. maddesinin “f” bendinde belirtilen özellikleri taşımadığının sonradan ortaya çıkması ya da bu özelliklerin seçildikten sonra kaybedilmesi halinde, durumun Komisyon tarafından öğrenilmesi sürecinden itibaren Başdenetçinin görevinin son bulmasına görüşmesiz olarak Genel Kurul; denetçilerin görevlerinin bitmesi halinde ise komisyon karar verir (Sağlam,2015:88).

Başdenetçinin, seçilmeye engel bir suç işlemesi sebebiyle kesin hüküm alması veya kısıtlanması hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesi, aynı şekilde denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının da Komisyona bildirilmesi, Başdenetçi ya da denetçi sıfatını ortadan kaldırmaktadır (6328 KDKK. 2012).

3.7.2. Genel Sekreterliğin Oluşumu ve Görevleri

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevlerini yerine getirmek için yetkilendirilen bir diğer organ Genel Sekreterliktir. Söz konusu organ, Kurumun idari ve parasal işleriyle ilgili görevlerini ve sekreteryaya hizmetlerini yerine getirmekle sorumlu kılınmıştır. Genel Sekreterlik içerisinde ise, Genel Sekreter ve diğer idari personel görevlendirilmiştir (Aydın,2018:104).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun organları ve bu organlara bağlı olan birimler için belirlenen görevlerin dışında kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer

personel de dahil olmak üzere bağımsızlık ve tarafsızlığın sağlanması adına belirlenen yasaklar ve yükümlülükler şunlardır (Aydoğdu,2017:17);

“Siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi ya da topluluğa fayda ya da zarar sağlayacak hareketlerde bulunamazlar, görevlerini yürütürken dil, din, ırk, mezhep, cinsiyet, siyasi fikir ve felsefi inanç ayrımı yapamazlar, görevlerine bağlı olarak edindikleri mesleki ve ticari bilgileri görevlerinden ayrılışları dahi açıklayamaz, bu görevleri kişisel ya da bir başkasının çıkarları için kullanamazlar.”

Kanun da kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel için belirlenen diğer yasaklar ise şunlardır (6328 KDKK. 2012):

“(30/2)Söz konusu kişiler kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar ve üçüncü derece de dahil olmak üzere kan ve kayın hısımlarının başvuru şikayetlerini inceleyemezler.”

“(30/3)Görevler süreleri dolana kadar resmi ya da özel hiçbir görev alamaz ve ticarete bulunamazlar. Vazife ya da meslekleriyle alakalı edilmiş oldukları davet, ulusal ya da uluslararası kongre, konferans vb. toplantılarda bulunma, bilimsel yayınlara katılma, derneklere üye olma ve kar amacı gütmeyen kooperatiflere ortaklık etmeleri durumlarında bu madde hükümleri uygulanmamaktadır.”

3.8. Başvuru Usulü

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurular, 6328 sayılı KDKK'nin Üçüncü Bölümünün 17. maddesinde ele alınmaktadır. İlgili maddenin ilk bendine göre kuruma başvurular, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılmakta ve başvuru sahibinin isteği ile başvuru gizli tutulmaktadır (Akkoca,2013:134).

Bu madde çerçevesinde, kuruma tüm bireyler başvuruda bulunabileceği gibi şirketler, sivil toplum örgütleri, vakıflar, dernekler, sendikalar vd. gibi tüzel kişilerin de

başvuruda bulunabileceği belirtilmiştir. Bunun dışında karşılıklılık esası gözetilmeden ve uyruk mecburiyetine bakılmaksızın yabancı ülke vatandaşları da kuruma başvuruda bulunabilir. İnsan haklarını, temel hak ve özgürlükleri, çocuk-kadın haklarını ya da kamuyu konu edinen başvurular, yalnızca hak ve özgürlükleri ihlal edilen bireyler tarafından değil diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından da yapılabilir. Ayrıca, kanuni temsilciler ve vekiller de kuruma şikayet başvurusunda bulunabilirler (Çetiner,2017:58).

Söz konusu maddenin ikinci bendinde ise başvuruda hangi bilgilerin bulunması gerektiği ve hangi yollarla başvuru yapılabilceği belirtilmiştir. Buna göre;

“Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.” (6328 KDKK. 2012).

İlgili maddenin üçüncü bendinde ise, incelemeye alınmayacak başvurular için bazı durumlar belirtilmiştir. Buna göre, herhangi bir konusu olmayan şikayet başvuruları, yargı mercilerinde işlem görmekte olan ya da yargı mercilerinde karara bağlanmış olan başvurular, aynı maddenin ikinci bendinde sayılan şartları taşımayanlar ve kişileri, konuları ve sebepleri aynı olup sonuçlanmış başvurular, kurum tarafından incelemeye alınmamaktadır (Yılman,2017:111).

Kuruma başvuru yapılabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda belirlenen idari başvuru yolları ve özel kanunlarda belirlenen mecburi başvuru yolları tüketilmelidir, aksi halde yapılan başvurular ilgili kuruma geri yollanmaktadır. Fakat, Kamu Denetçiliği Kurumu telafisi zor ya da herhangi bir zararın oluşmayacağını

düşündüğü durumda, idari başvuru yolları tüketilmese de başvuruları değerlendirebilir (6328 KDKK. 2012).

Kuruma yapılan başvurular karşılığında herhangi bir ücret alınmamaktadır. Bu durum, başvuruları kolaylaştırdığı gibi kurumu daha aktif bir hale getirmektedir. Ayrıca, kuruma illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar vasıtasıyla başvuruda bulunulabilmesi, kuruma ulaşabilmek açısından vatandaşa avantaj sağlamaktadır (Çetiner,2017:59).

Dördüncü bentte belirtilen niteliklere uygun şekilde yapılacak şikayet başvurularına idarece verilecek cevabın tebliğ tarihinden itibaren, idare 60 gün içinde başvuruyu cevaplandırmalıdır. Bu sürede idare başvuruyu cevaplamadığı takdirde, verilen sürenin dolmasından itibaren 6 ay içinde tekrar başvuruda bulunulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin kuruma, valiliğe ya da kaymakamlıklara verildiği tarih, diğer durumlarda başvurunun kuruma ulaştığı tarih olarak hesaplanır. Dava açma süresi içinde bir başvuru söz konusu ise, bu durum işlemekte olan dava açma süresini de durdurur (Muradova,2013:192).

Kamu denetçileri, kendilerine verilmiş olan geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkilerinden dolayı herhangi bir şikayet üzerinde ya da şikayetin söz konusu olmadığı durumlarda res'en veya bir duyum üzerine bu yetkilerini kullanabilmektedir. Bunların yanında kamu idarecilerinin vazifelerini yeterince iyi yerine getirmemeleri, mevzuatta belirtilen temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması ya da kötüye kullanılması veya kamu personellerinin yetkilerinin iyiye kullanılmadığına dair belirtilerin olması durumları da kamu denetçisinin işlem yapmasına imkan veren sebeplerdir (Yıldırım,2014:201).

Kamu Denetçiliği Kurumuna verilen bu denetim yetkisi; kamu denetçilerinin istediği takdirde ve bu isteğin tebliği tarihinden başlayarak 30 günlük bir süre ile bilgi ve

dokümanlara ulaşabilmesi, bilirkişi görevlendirebilmesi ve gerektiğinde tanık dinleyebilmesi ile genişletilmiştir. Bu açıdan, kurumun bağımsız bir niteliği taşıması dikkate alınarak, idari başvurularda göre vatandaşa daha etkili bir teminat sunduğu söylenebilir (Derin ve Coşkun,2018:178). Ayrıca, 30 günlük sürede geçerli bir sebep bulunmaksızın idareye istenilen bilgi ve dokümanların verilmemesi durumunda, Başdenetçi veya denetçinin başvurusu ile yetkili merci soruşturma başlatabilir ve soruşturma sonuçları kuruma bildirilir (6328 KDKK. 2012).

Ancak, kamu denetçilerinin araştırma ve inceleme konularına bağlı olarak isteyecekleri bilgi ve dokümanlar için bazı istisnalar bulunmaktadır. Buna göre, devlet sırrı ya da ticari sır niteliğindeki bilgi ve dokümanlar, ilgili mercilerin en yüksek makam ya da kuruluna haklı çekinceler gösterilerek verilmeyebilir. Bu nitelikteki bilgi ve dokümanlar Başdenetçi ya da görevlendirdiği denetçi tarafından bizzat yerinde incelenir, açıklanamaz ve herhangi bir kararda kullanılamaz (Özcan,2015:144).

Şikayet başvurularının incelenmesi, araştırılması için verilen süre, başvuru tarihinden itibaren 6 aydır. Araştırma ve inceleme 6 ay içinde sonuçlandırılmamış ise durmuş haldeki davanın süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder. Ayrıca, şikayetlerin bu süre zarfı içinde sonuçlandırılması, hak arama özgürlüğünde bir kayba sebep olmayacağı gibi başvuruların ücretsiz olması ve başvuru sonuçlarının diğer yargı organlarına göre daha kısa sürede sonuçlandırılması, KDK'yı daha iyi bir konuma getirmektedir (Derin ve Coşkun,2018:178).

Tablo 4: Kamu Denetçiliği Kurumu’na Yapılacak Olan Başvurularda Geçerli Süreler

İdarenin Başvuruya Cevabı 17/7	Kurumun Bilgi ve Belge İstemesi 18/1	Kurumun İnceleme ve Araştırma Süresi		Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması		
		20/1	20/3	21/1	21/2	21/3
“İdarenin verdiği cevabın tebliğ tarihinden itibaren”, idare 60 gün içinde başvuruyu cevaplandırmalı, cevaplandırılmadığı takdirde süre bitiminden itibaren 6 ay içinde tekrar başvuru yapılabilir.	İdarenin inceleme ve araştırma konusyla ilgili bilgi ve belge istediği merci, “isteğin tebliğ tarihinden itibaren” 30 gün içinde bilgi ve belgeyi teslim etmelidir.	Kurum, “inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren”, “en geç” 6 ay içinde sonuçlandırmalıdır.	İlgili merci, Kurumun tavsiyelerini uygulamadığı takdirde, gerekçesiyle birlikte 30 gün içinde Kuruma bildirmelidir.	Başvuru, Kurum tarafından reddedilirse, durmuş olan dava, “gerekçeli ret kararının tebliğinden itibaren”, kaldığı yerden devam eder.	Kurum tarafından kabul edilen başvurulara, ilgili merci Kurumun tavsiyesi üzerine 30 gün içinde herhangi bir işlem uygulamazsa, durmuş olan dava kaldığı yerden devam eder.	Kurumun, inceleme ve araştırmasını “başvuru tarihinden itibaren”, 6 ay içinde sonuçlandırılmaması halinde, durmuş olan dava kaldığı yerden devam etmeye başlar.

Kaynak: 6328 KDKK (2012)’ye bağlı kalınarak tarafımda hazırlanmıştır.

Çalışmanın bu kısmında, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun; “Genel Hükümleri”, “Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri” ve “Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler” ayrıntılı biçimde incelenmiş ve kurumun; “Personele İlişkin Hükümler” ve “Çeşitli Hükümler” kapsamındaki bilgileri, EK 1’de verilmiştir.

3.9. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Kurulmasına Yönelik Çalışmalar

Türkiye’de kamu denetimi, kamu yönetimi alanında gerçekleştirilebileceği gibi kamu yönetimi mekanizmasının gerekli gördüğü kişi, denetçi, birim ya da kurumlar tarafından da gerçekleştirilebilir.

Türk Kamu yönetiminin gelişmesine paralel olarak gelişen kamu denetimi için, hazırlanan, askıda kalan ya da yayınlanan yasal çalışmalar olduğu gibi kamu denetiminde ilerleme gösterebilmek ve gelişmek amacıyla yasal düzenlemelerin yanında raporlar, planlar ve projeler gibi birçok reform çalışması bulunmaktadır.

Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap), Düzenli Beş Yıllık Kalkınma Planları, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (Kaya), Gerekçeli Anayasa Önerisi ve Kanun Çalışmaları ile Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırma Projesi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına yönelik çalışmalara ön ayak olan kaynakları temsil etmektedir.

1930'lu yıllarda başlayıp 1960'lı yıllara kadar süreklilik kazanan Yabancı uzmanların hazırlamış oldukları raporların kimisi uygulama kapsamında kullanılırken kimisi uygulama alanı dışında tutulmuştur. Uygulama alanı dışında tutulan bu raporlar ise planlı döneme geçilmesi akabinde değer kazanmaya başlamıştır (Kaya,2016:168).

Hükümete sunulan bu raporların yabancılar tarafından hazırlanmasının temeli Osmanlı Devleti'nin iktisadi, teknolojik, askeri gücünün Avrupa ülkelerinden daha zayıf olmasına dayandırılmaktadır. Avrupa'nın ise bu alanlarda sürekli ilerleme kaydetmesi, Türkiye'deki idarecilerin, Batı modelini kullanmalarına temel teşkil etmiş ve Türkiye'nin idari sisteminde düzenlemelerin yapılması ve gelişmeler yaşanabilmesi için Avrupa ülkelerinden gerekli raporları hazırlamak üzere yabancı uzmanlar çağırılmıştır (Kaya,2016:169).

1930-1960 yıllarını kapsayan süreçte başta Dorr Raporu (1933) , Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Martin-Cush Raporu (1951) olmak üzere çok sayıda raporu saymak mümkündür (Önen ve Kurnaz,2017:60).

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması için Cumhuriyet döneminde yapılan en kapsamlı çalışma, Goldthwaite H. Dorr tarafından hazırlanan “Dorr Raporu”dur. Raporda, kamu yönetiminin gelişmesine engel olan kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması ve idarecilerin merkeziyetçi yetkilerden çok diğer önemli konulara önem vermeleri gerektiği vurgulanmıştır (Önen ve Kurnaz,2017:61).

1949 yılında Başbakanlığın isteği üzerine İstanbul Üniversitesi Profesörü F. Neumark tarafından, Devlet idaresinin rasyonel bir çalışmaya sahip olması amacıyla eksikliklerin giderilmesine yönelik tavsiyeleri içeren, “Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Rapor” adında bir çalışma yapılmıştır (Aykaç, Yayman ve Özer,2003:162).

Söz konusu raporun içeriği; “Memurların düzensiz dağılışı ve niteliksiz olmaları, teşkilatlanmadaki noksanlıklar, denetim sistemindeki eksiklikler, aşırı kırtasiyecilik, tespit edilen problemler ve bunlar için belirlenen önlemlerin vatandaşa açık olması gerektiği vd.” gibi konulardan oluşmaktadır (Memişoğlu,2006:62-63).

Bir diğer rapor “Barker Raporu”dur. Söz konusu raporda, Türk ekonomisine bağlı olarak kamu idaresi ve personel sistemine değinilmiştir (Mil,2016:104). Raporda neredeyse her alanı ilgilendiren önerilerde bulunulmuştur (Kaya,2016:170).

Bu dönem içerisinde hazırlanan bir diğer önemli rapor Martin ve Cush Raporu’dur. Bu raporda, Maliye Bakanlığı’nın teşkilatlanma, çalışma yöntemleri ve teşkilat

alışanlarının problemleri üzerinde durulmuş ve tavsiyelerde bulunulmuştur (Mil ve Güvercin,2015:344).

Bahsedilen bu raporların dışında Hilts Raporu (1948), Thornburg Raporu (1949), Leimgruber Raporu (1952), Gruber Raporu (1952), Hanson Raporu (1954), Chailleux-Dantel Raporu (1959), Fischer Raporu (1962) gibi farklı konular üzerinde çalışılmış raporlar da bulunmaktadır.

1930’lu yıllardan planlı döneme geçilene kadarki dönemde hazırlanmış olan bu raporların bulgu ve tavsiyelerine kısaca değinilecek olunursa; “Aşırn kırtasiyeciliği önlemeye çalışan idari işlem ve yöntemlerin bir arada bulunması için yeni yasalar oluşturulmalı, Türk kamu yönetiminde yetki devri sağlanarak görev ve sorumluluklar tekrar dağıtılmalı, mahalli idareler daha çok görev ve yetkiyle donatılmalıdır (Türkoğlu ve Demirhan,2013:320).

1962 yılında DPT ve TODAİE’nin ortaklaşa hazırlamış oldukları “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)” 1963’te yayınlanmış ve merkez teşkilat, taşra teşkilatı, mahalli idareler ve KİT’ler üzerinde araştırma yapılmıştır. Araştırma için devletin ilgili kuruluşları görevlendirilmiştir (nen ve Kurnaz,2017:61).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu’nun “Teftiş ve Denetleme Hizmeti” başlıklı bölümünün; 41. maddesinde teftiş ve denetleme hizmetlerinin problemlerinden söz edilirken, 42. maddesinde temel birtakım önerilerde bulunulmuş, 43. maddesinde ise belirlenen hedeflere erişebilmek için tamamlanması gereken bazı koşullardan bahsedilmiştir (Mil ve Güvercin,2015:339).

Raporun teftiş ve denetleme kısmındaki problemlerden şu şekilde bahsedilmiştir:

“Teftiş hizmetinin teşkilatlanmasında müşterek ve tek bir ölçüt, statü ya da teşkilat şeması bulunmamaktadır. Teşkilatın oluşturulması, çalışanların eğitilmesi, teftiş neticelerinin idareyle beraber değerlendirilmesine yol gösterecek bir mevzuatın oluşturulması önünde bir engel görülmezken herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Müfettişlik alımlarında herhangi bir standarta bağlı kalınmadığı gibi bu durum, yönetimin tembelliğine sebep olmakta ve müfettişlerin baskısı, yönetime karşı bir korku oluşurmaktadır.” (Yürekli,2017:268).

Söz konusu yayınlanan MEHTAP Raporu neticesinde şu tavsiyelerde bulunulmuştur:

“Merkezi kuruluşlar, taşra teşkilatı birimleri ve mahalli idareler arasındaki hizmet dağılımı, mahalli idarelerin görevleri, materyalleri, örgütlenmesi tek tek ele alınarak incelenmelidir. Mahalli idareler ve mahalli idarelerin merkez teşkilatı ile ilişkisinin tetkik edilmesi, mahalli idarelerle ilgili bir düzenlemeden çok merkezi hükümetin veya yönetimin yeniden yapılandırılmasını uygun görmektedir. (Türkoğlu ve Demirhan,2013:321).

Kalkınma Planları, ülkenin geneli ya da belli bir alanına yönelik hesap edilen kalkınma hedefleri kapsamında mali ya da sosyal amaçlara ulaşabilmek adına kamu alanında emredici ve özel alanda bilgilendirici özelliği olan dokümanlardır. Türkiye, kalkınma planlarını 1963 yılında planlı döneme geçiş ile birlikte beşer yıllık planlar olarak hazırlamıştır (Mil ve Güvercin,2015:337).

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Kamu Denetçiliği Kurumu, “Devlet Avukatlığı Kurumu” olarak nitelendirilmiş ve bu kurumdan, en net biçimde Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-200) bahsedilmiştir. Bu planda, devletin kamu hizmetine yönelik çalışmalarının düzenlenmesi ve denetim mekanizmasının tekrar düzenlenmesi ve performansa yönelik denetimin yapılması gerektiğinden bahsedilmiştir (Yılman,2017:94).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının 13. Bölümündeki “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında Kamu Denetçiliği sisteminden şu şekilde söz edilmiştir (Süreklı,2016:206):

“İdare-birey arasındaki anlaşmazlıklara çabuk ve etkili bir şekilde çözüm üretmek maksadıyla; yargı organının katı normlara bağılı hareket etmesi ve seri şekilde işlememesinden dolayı; yargı organı dışında idareyi denetleyecek ve idareden bağımsız olacak bir denetim sistemine ihtiyaç duyulması neticesinde meydana gelen ve hem AB’nin kendi içerisinde hem de AB’ye bağılı olan ülkelerin genelinde, vatandaşın talepleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçiliği sisteminin Türkiye’de de kurulması hedeflenmiştir.”

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005) da aynı şekilde 7. BYKP’de belirtilen hedeflerden söz edilmiş ve öneriler muhafaza edilmeye çalışılmıştır (Özcan,2015:113).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2007-2013); KDK’nin yasal dayanağı kavuşturulması, kamu denetçilerinin bilgi seviyelerine göre seçilmesi, hukuki kurallara bağılı bir idarenin oluşumu sağlanarak, siyasi ve idari kadroların bu doğrultuda iş ve işlemlerini yerine getirmeleri, yerel yönetim ombudsmanı oluşturulmadan önce ileriye dönük projelerde alınması gereken önlemler için ulusal ombudsmanın oluşturulması gerektiğı fikirlerine yer verilmiştir. Bunun yanında Kurumun, tarihçesi, yapısı, görev ve yetkileri, işleyişi konularında detaylı bilgilerden bahsedilmiştir (Aydın,2018:97).

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2014-2018); 2010 yılında yapılan Anayasa Değişikliğine bağılı olarak, yönetimin daha iyi işlemesini sağlamak, idari yargının görev yükünü hafifletmek ve hesap verebilirliği kuvvetlendirmek maksadıyla KDK’nin kurulduğı belirtilmiştir (Tekin,2018:75).

Düzenli Beş Yıllık Kalkınma Planlarındaki çalışmalar ve girişimlerin dışında, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve diğer sivil toplum kuruluşları da KDK'nin kurulmasına yönelik tavsiye niteliği taşıyan raporlar hazırlamışlardır.

TÜSİAD, gerek 1983 yılında gerekse 1997 yılında hazırlamış oldukları raporlarla dikkat çekmektedir. 1983'te hazırlanan raporda; devletin büyümesiyle birlikte farklı alanlarda da iş yükünün artmasından ve büroların aynı ve katı davranışlarda bulunmasından kaynaklı, kişilerin kendileriyle daha sıcak ve daha iyi davranışlar sergileyecek, kendilerinin taleplerini dinleyerek idarenin yanlış uygulamalarını değiştirebilecek bir kuruma duyulan ihtiyaçtan bahsedilmektedir. Ayrıca, İskandinav ülkelerindekine benzer bir ombudsmanlık kurumunun TBMM'ye bağlı olmak koşuluyla Türkiye'de kurulmasının kurum personelleri ile vatandaş arasındaki ilişkileri güçlendireceği ve bürokratların vatandaşlara karşı daha temkinli ve anlayışlı davranışlar sergileyeceği vurgulanmıştır (Aydın,2018:96).

1997 yılında hazırlanan raporda ise, kamu kurumlarının çalışmalarının verimsiz olmasından ve ülkede kurumun kurulmasına yönelik adımların atılması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanında Kamu denetçisinin; bağımsızlık ve tarafsızlığından, kararlarının kamu kurumları tarafından dikkate alınması gerektiğinden ve kamu denetçisinin seçilme ve atanma usulünden söz edilmiştir (Özcan,2015:113-114).

2000 yılında, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB)'nin yayınlamış oldukları "Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması" raporunda ise, yönetsel yargı mekanizması olan gelişmiş ülkelerde idarenin kötü davranışlarına karşılık kişilerin haklarını savunan ve bu hakları koruyan, ombudsmana

yakın bir KDK'nin Türkiye'de kurulması gerektiği; Türkiye'de nüfusun artması karşısında kurumun belirli bölgelerde şube açarak mahalli idareler için ayrı bir sisteme sahip olması ve kurumun oluşturulması akabinde DDK ve TBMM Dilekçe Komisyonu'nun kaldırılması gerektiği ifade edilmiştir (Ünal,2008:225).

1971'de TODAİE'nin öncülüğünde hazırlanan "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler Raporu, denetim konusunu şu şekilde ele almıştır (Mil ve Güvercin,2015:340):

"Denetimler, soruşturma amaçlı yapılmaktadır, ancak bu denetimler düzeltici tedbirlerin alınmasını gerekli ölçüde sağlamamaktadır; denetim raporlarının şekil ve içeriği, denetimin amacıyla uyum göstermemektedir; idareciler, yönetimi geliştirmek için denetim tekniğini benimsememekte ve bu sebeple denetim sonuçları gerektiği ölçüde uygulanmamaktadır."

Raporun "Denetim" başlığı altındaki saptama ve tavsiyeler şu şekilde özetlenebilir (Sanal,2002:238-240):

"Denetim ve kalkınma faaliyetleri arasında bir uyum yakalanamamış, denge kurulamamıştır. Bu uyumu yakalamak için kullanılan etkinlik denetimi sağlanamamıştır. Mahalli idarelerin denetimlerinin amaçlara uygun şekilde yapılmasını sağlayacak merkezi bir kuruluş bulunmamaktadır; idareciler yönetimi geliştirme amacıyla denetim faaliyetini araç olarak kullanmalıdır. İdarecilerin ve denetim elemanlarının eğitilmesi konusuna ayrıca bir önem verilmeli ve denetim faaliyetleri sistematik biçimde planlanmalı, periyodik raporlarla denetim ve gözetim faaliyetlerinin çıktılarında faydalanılmalıdır. Hiyerarşik denetime önem verilmeli ve memurların soruşturmaları hiyerarşik düzene özen gösterilerek

gerçekleştirilmelidir. Denetim akabinde elde edilen veriler en iyi şekilde çözümlenmeli ve bunlar idareyi geliştirmek için kullanılmalıdır.”

1988 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteği ile 1991 yılında Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yayınlanan KAYA Genel Raporu, denetimle ilgili temel sorunları şu şekilde ele almıştır;

“Bazı bakanlıkların ilgili ve bağlı kuruluşlarında, idare içi denetim görevini üstlenecek özel bir denetim birimi oluşturulmamıştır. Kimi kuruluşlar ise sadece mali denetim yapmaktadır. Mahalli idarelere dönük vesayet denetimleri etkili ve amaca yönelik şekilde yapılmamakta ve mevcut denetim mekanizmasının idareyi geliştirmesindeki rolü düşük kalmaktadır (Sürekli,2016:203); müfettişler denetim görevlerine bağlı olarak rehberlik etme görevlerini aktif şekilde uygulamamakta ve idari denetim için alınan elemanlar belli bir standarta bağlı olmadan göreve başlamaktadır. Bu elemanların sınavla veya sınavsız ya da kariyere bağlı olarak alınması, mevcut denetim sistemine istenilen ölçüde katkı sağlayamayacaktır.” (Yürekli,2017:268-269).

Aynı şekilde, Raporun “Denetleme” bölümünün “Öneriler” kısmında, DDK'nin kamu denetçisine benzer biçimde görev almasını sağlayacak yasal düzenlemelerin ve yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması yerine DDK'de yapısal değişimler yapılması ve DDK'nin denetim işlevini bu şekilde devam ettirmesi gerektiği konularına değinilmiştir (Ünal,2008:224).

KDK'nin 2013 yılından itibaren faaliyette bulunduğu düşünüldüğünde, her ne kadar DDK tavsiyeleri dikkate almayıp o süreçten beri kendi yapısal statüsünü korusa da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması açısından, yasama organı ve idari otoritelerin irade ve faaliyetlerini etkilediği söylenebilir (Yılmaz,2014:117).

1982 Anayasası ile birlikte Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin hazırlamış oldukları “Gerekçeli Anayasa Önerisi” ilk yasal çalışma olarak gündeme gelmiştir (Sevinç,2015:109).

Gerekçeli Anayasanın 114/a maddesinde; *“bütün yönetsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı”* belirtilmiş ve 114/b maddesinde; *“Kamu Denetçileri Kurulunun”* yapısı düzenlenmiştir (Gökçe,2012:210-211).

Gerekçeli Anayasa Önerisi ile egemen devlet anlayışı yerine vatandaş odaklı bir devlet yapısı düşünülmüş ancak Milli Güvenlik Kurulu, "Devlet Denetleme Kurulu" nu anayasal bir kurul haline getirmiştir (Sevinç,2015:109).

55. Hükümet döneminde İnsan Hakları Koordinasyon Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili düzenlemelere ihtiyaç olduğunu bildirerek teorik çalışmaların yanında farklı ülkelerin kamu denetçilerini Türkiye'ye çağırarak hem kurumun işleyişiyle ilgili hem de Türkiye'de kurulacak KDK hakkında fikir alışverişinde bulunmuştur. Yönetimin yasalara uygun, adaletli, insan haklarına saygılı şekilde davranması ve kamu hizmetlerinde iyi ve aktif bir rol üstlenmesi maksadıyla, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adı altında bir tasarı hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuştur. Ancak, TBMM Genel Kurul gündemine alınmayan tasarı yasalaşmamıştır (Temizkan,2008:157-158).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına yönelik ilk somut gelişme, 57. Hükümet döneminde gerçekleşmiştir. 13 Ekim 2000 tarihinde 4842 kanun numarası ile hazırlanan kanun tasarısı, Meclis Başkanlığına sunulmuş ve yetkili komisyonlarca incelenmiş olsa da Meclis gündemine alınmadığı için kadük kalmıştır. 2004 yılına

gelindiğinde 59. Hükümet döneminde, 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” kabul edilerek yerel ombudsmanın kurulmasına yönelik ifadeler yer verilmiş ve söz konusu kanunun 42.maddesinde yerel ombudsmanlık kurumu yerini almıştır (Akkoca,2013:112-113).

KDK'nin kurulmasına yönelik kanun çalışmalarının netlik kazanmamasına karşılık sorunun çözüme ulaşması amacıyla 2010 yılında anayasa değişikliği mecbur kılınmıştır. Yapılmış olan Kanun çalışmalarının, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmeleri dikkate alınarak, “5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ”un 8. ve Anayasanın 74. maddesinde; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısına, işleyişine, denetçi ve Başdenetçinin görev ve yetkilerine, bunların özlük haklarına ve seçilmelerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 12.09.2010 tarihiyle halk oylamasıyla birlikte Anayasa Değişikliği kabul edilmiş ancak, söz konusu 5982 sayılı Kanunun ilgili 8.maddesi için Anayasa Mahkemesine dava açılmış ve Mahkeme, kurumun kurulmasına yönelik ve Meclise bağlanmasında herhangi bir sakınca görmediği için iptal talebini kabul etmemiştir (Özcan,2015:122-123).

Anayasa Değişikliğinin kabul edilmesinin ardından, Anayasanın 74.maddesinin kenar başlığının değiştirilmesiyle birlikte, Türkiye’de “kamu denetçisi” yasal bir dayanağa kavuşmuştur. Bunun ardından, tekrar bir “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” hazırlanmış ve tasarı Mecliste onaylanarak, 14.06.2012 tarihinde “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” şeklinde yasalaşmış, 29.06.2012 tarihinde ise R.G ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Sobacı ve Köseoğlu,2014:33).

Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırma Projesi, herhangi bir kamu kurumunun talebi olmadan, TODAİE'nin kendi bütçesiyle, kamu yönetiminin

problemleriyle ilgili ampirik bilgileri içeren, veri ve bilgi taleplerine cevap vermek için yapılan bir araştırma projesi niteliği taşımaktadır (Mil ve Güvercin,2015:342).

Hazırlık aşamasına 2010 yılında başlanılan “Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim” başlıklı araştırma projesi, iç denetim ve teftişle ilgili en geniş ve ilk ampirik çalışma özelliği taşımaktadır. Kitap haline getirilen çalışmanın tespit ve tavsiyeleri şu şekilde özetlenebilir (Mil,2016:127):

- Teftiş ve denetim hizmetlerinde rapor çeşitliliğinden kaynaklı rapor karışıklığı meydana gelmektedir ve durum devam etmektedir.
- Teftiş faaliyeti standart niteliklere göre ve periyodik şekilde gerçekleşmemektedir.
- Teftiş denetimi daha çok tahta birimlerine yönelik yapılmaktadır.
- Performansa bağlı denetim yapılmalı ve denetimler için risk analizi yapılmalıdır.
- Stratejik alanlarda piyasa ya da sektör devlet tarafından denetlenmelidir.
- Denetim, idarenin lehine göre değil kamu personellerinin hak ve özgürlüklerini koruyacak şekilde yapılmalıdır.

3.10. Ombudsman Türleri

Ülkelerin gelişmişlik seviyelerinin artmasına bağlı olarak denetime ihtiyaç duyulan alanlar da genişlemektedir. Farklı ülkelerin, farklı idari yapılara ehil olmaları, birbirinden farklı alanlar üzerinde yoğunlaşmaları ya da nüfus artışı sonucunda ihtiyaçların artması gibi durumlar farklı türlerde ombudsmanın oluşturulmasına sebep olmaktadır (Tekin,2018:31).

Dünya'nın çeşitli bölgelerinde ya da birçok ülkede farklı çalışma alanlarına yönelik ombudsmanın oluşturulması; o bölgede ya da ülkede, ombudsmanın kurulma alanında bir eksiklik ya da o alanda denetime ihtiyaç duyulduğunu gösterebilir. Şöyle ki bir ülkede

çocuk veya kadın haklarına yeterince önem verilmemesi, çocuk ombudsmanının ya da kadın ombudsmanının oluşmasına sebep olabileceği gibi askeri alanda gelişmiş olan bir ülke de askeri ombudsmanlık kurulabilir. Buna bağlı olarak, ombudsmanın çeşitlilik göstermesinin sebebi, ülkelerin noksan kaldıkları alanlara ya da tam tersi önem verdikleri veya gelişmiş oldukları alanlara bağlanabilir (Öncü,2015:65).

Çalışmada, ülkelerin toplum yapısına göre değişen ombudsmanlık kurumu dört farklı sınıflandırmada incelenmektedir. Bunlar; Özel Amaçlı Ombudsman, Genel Amaçlı Ombudsman, Uluslararası veya Uluslar Üstü Kurumlarda Ombudsman ve Özel Sektör Ombudsmanıdır.

Genel Amaçlı Ombudsmanlık Kurumu, “Klasik Ombudsman, Avukat Ombudsmanlığı ve Kurumsal Ombudsmanlık”; Özel Amaçlı Ombudsmanlık ise, “İnsan Hakları Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Parlamento Ombudsmanı, Askeri Ombudsman, Yerel Yönetim Ombudsmanı, Sağlık Hizmetleri, Basın Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Fırsat Eşitliği Ombudsmanı ve Üniversite Ombudsmanı gibi ombudsman türlerinden meydana gelmektedir.

3.10.1. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsman

Özel amaçlı ombudsman, denetim alanının belli bir konuyla sınırlandırılarak sadece tek bir şikayetçi grubun menfaatlerini korumak için oluşmaktadır (Efe ve Demirci,2013:54). Bu açıdan idarenin tüm eylem ve işlemleri denetim alanı içerisinde değerlendirilmemektedir.

İnsan hakları ombudsmanı, insan haklarının korunması ve bunun geliştirilmesi için yönetimin idari hareketlerini incelemek amacıyla oluşturulmuştur. Söz konusu ombudsman türü, soğuk savaş sürecinin son bulması ve sosyalist bloğun çözülmesiyle

birlikte çoğalmış ve Hırvatistan, Slovenya, Macaristan ve Rusya gibi ülkelerde hızla oluşturulmaya başlanmıştır (Asya,2017:47).

İnsan hakları ombudsmanı, ulusal, ulus altı ve mahalli idarelerce kurulup, idarenin yasama veya yürütme organı tarafından atanır ve bu organlara karşı sorumludur. Birden fazla kamu kurumu üzerinde söz hakkına sahiplerdir. Ayrıca, birden fazla insan hakları ombudsmanı özel sektörde meydana gelen insan hakları problemleriyle de ilgilenebilir (Karcı,2010:69).

Çocuk ombudsmanı, ilk olarak Norveç'te kurulmuş ve sonrasında 18 yaşından küçük olan çocukların hak ve menfaatlerini savunmak ve Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesindeki ilkelerin uygulanmasını sağlamak amacıyla İsveç Parlamentosu tarafından oluşturulmuştur. Toplumun büyük bir kesiminin desteğini alan çocuk ombudsmanı, özellikle anne babası ayrı, psikolojik tedaviye ihtiyacı olan ve ıslahevinde kalan çocuklar gibi özgürlükleri sınırlandırılmış olan 18 yaşından küçük çocukların problemlerini üstlenmektedir. Bu tür sorunları olan çocukların ombudsmana ulaşabilmesi için de bir telefon hattı tahsis edilmiştir (Avşar,2012:166).

Çocuk ombudsmanı, kimi ülkede yalnızca çocuklara ait problemleri baz alarak kurulurken kimi ülkede ise uygulamada olan farklı bir ombudsmana çocuklarla ilgili konular eklenerek söz konusu ombudsmanın çocuk ombudsmanı gibi faaliyette bulunması sağlanmıştır (Demirci,2013:31).

Askeri ombudsmanlık, silahlı kuvvetlerin idaresi ile silahlı kuvvet elemanları arasındaki anlaşmazlıkları çözmek amacıyla kurulmuştur. İlk askeri ombudsman Norveç'te kurulmuştur. Söz konusu ombudsman, bütün ombudsmanlarda olduğu üzere güvenilir, bağımsız ve tarafsız kişilerden meydana gelmektedir. Bunun yanında askeri ombudsman

seçilecek kişi, askeri konularda ve diğer başka konularda bilgi sahibi olmalı, uzlaştırma yeteneğine sahip hoşgörülü biri olmalı ve askeri hiyerarşi konusuna hakim olmalıdır (Asya,2017:53).

Kimi ülkede silahlı kuvvetleri ilgilendiren konular ombudsman denetiminin alanına dahil edilmezken kimi ülkede ise silahlı kuvvetleri ilgilendiren hususlar, ombudsmanlık kurumuna eklenerek denetim alanı genişletilmiştir (Avşar,2012:65).

Sağlık ombudsmanı, ulusal sağlık hizmetlerine yönelik şikayetleri incelemek ve hastanelerin ve sosyal sağlık kurumlarının kalitesini artırmak amacıyla, 1973 yılında ilk kez İngiltere, Galler ve İskoçya'da oluşturulmuştur. Ancak, sağlık ombudsmanının ilgilendiği konulara göre bazı sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre; görülmekte olan herhangi bir dava konusu, ulusal sağlık hizmetlerinde çalışan personel atamaları, ücret, disiplin ya da özlük haklarıyla ilgili şikayetleri, hastalara verilen hizmete bağlı sözleşme dışı ticari konular sağlık ombudsmanının görev alanı dışındaki konular olup yargı organını ilgilendiren özellikle tazminat talebini içeren davalar da sağlık ombudsmanı tarafından geri çevrilebilir (Öncü,2015:66).

Basın Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Fırsat Eşitliği Ombudsmanı ve Etnik Ayrımcılık Ombudsmanı gibi farklı konularda oluşturulan ombudsman türleri de İsveç Parlamentosu tarafından oluşturulmuştur.

Basın ombudsmanı, haber ya da program uygulayıcılarından kaynaklı sıkıntı yaşayan, haksızlığa maruz kalan izleyici ve okurların şikayetleriyle ilgilenir ve haksızlığa uğrayan tarafın menfaatini korumak için çaba sarf eder (Demirci,2013:36). Basın ahlakına uygun olmayan yayınlar ya da bunların yayıncıları, bireyin mağduriyetine sebep olan ya da kişileri farklı biçimlerde zarara uğratan yazar veya gazeteciler basın ombudsmanına şikayet

edilir ve şikayetin doğruluğu açısından araştırma yapılır. Şikayet eden taraf haklı ise ombudsman, gazetenin haber hakkında düzenleme yapmasına veya cevap hakkı kullanmasına karar verebileceği gibi gazetenin habercilik kurallarına bilerek uymadığını tespit ederse daha detaylı bir soruşturma da başlatabilir (Aydın,2018:67).

Tüketici ombudsmanı ilk kez 1971 yılında, tüketici haklarını korumak amacıyla oluşturulmuştur. Dünyadaki kapitalist ekonomide daha fazla satış yaparak gelişen şirketlerin, genel olarak tüketiciye yanlış ve aldatıcı davranışlarla karşılık vermesi ile tüketicileri mağdur etmeleri, yeni satış yöntemleri ve farklı reklam kampanyalarıyla söz konusu ürünün zararlı yanlarının saklanması veya yararlı yanlarının abartılı şekilde gösterilmesi, şirketlerin hukuksal açıdan kendi menfaatlerini düşünerek hazırladıkları sözleşmeler ile tüketicinin hak arama gayretinin de hukuksal açıdan imkansız hale gelmesi, tüketici ombudsmanının oluşturulma sebepleri arasında değerlendirilmektedir (Demirci,2013:32).

Fırsat eşitliği ombudsmanı, çalışma hayatında cinsiyet eşitsizliği algısını ortadan kaldırmak, daha iyi çalışma ortamları oluşturmak, kadın-erkek arasında oluşabilecek her türlü ayrımcılığı yok etmek amacıyla, İsveç'te, "Eşitlik Yasası" kapsamında kurulmuştur. Söz konusu ombudsman daha çok kadınların iş koşulları, mobbing, cinsiyete bağlı ücret ayrımcılığı, görevde yükselme vb. konularla ilgili şikayet başvurularıyla ilgilenmektedir (Avşar,2012:173).

Türkiye'de kadın-erkek eşitliğine bağlı yapılan düzenlemeler ya da yasal çalışmalar Batı'daki gelişmelerden daha önce uygulanmıştır. AB uyum süresinde, kadına yönelik ayrımcılığı, cinsel tacizi ve şiddeti önlemek için Kadının Statüsü ve Sorunları Genel

Müdürlüğü, Aile Araştırma Kurumu gibi örgütler oluşturulmuş ancak, gerekli hassasiyet sağlanamamıştır (Avşar,2012:174).

Üniversite ombudsmanı, üniversite öğrencileri, üniversite idareleri ya da personelin arasındaki uyuşmazlıkları gidermek için faaliyete geçen bir kurum olup, üniversite öğrencilerinin kayıt problemi, barınma ya da maddi destek ihtiyacı, etnik ayrımcılık veya disiplin konularıyla ilgilenmektedir. Ayrıca söz konusu ombudsman kadrosu; resmi olmayan, güvenilir, bağımsız ve tarafsız özelliklere sahip üniversite öğrencilerinden ve öğretim üyelerinden oluşmaktadır (Asya,2017:52).

Üniversite ombudsmanının sorunları çözmek için kullandığı yöntemler de diğer ombudsmanların kullandıkları yöntemlere benzemektedir. Şikayetin ya da problemin cinsine göre şikayet başvuruları ilk olarak bölüm başkanları ya da dekanlara iletmeli; izlenen bu yolla şikayet başvurusu sonuçlanmıyorsa üniversite ombudsmanına başvurulmalıdır (Avşar,2012:178).

Özel amaçlı ombudsman olarak belirtilen bu ombudsman türlerinin yanında hapisane ombudsmanı, sinema ombudsmanı, bankacılık, sigortacılık, taşımacılıkla ilgili konularla ilgilenen ombudsmanlar, aile ombudsman türleri de özel amaçlı kurulan ombudsmanlar içerisinde değerlendirilmektedir.

3.10.2. Genel Amaçlı Ombudsman

Genel amaçlı ombudsman, özel amaçlı ombudsmanın tam tersi, belirli bir konu ya da faaliyet alanı sınırlaması yapılmadan, idarenin tüm işlem ve eylemlerini kapsayan sorunlarıyla ilgilenmek üzere kurulmaktadır (Efe ve Demirci,2013:53-54). Bu açıdan genel amaçlı ombudsman, ulusal olarak teşkilatlanabileceği gibi bölgesel ya da mahalli düzeyde de teşkilatlanabilir. Bu açıdan diğer ombudsman türlerine göre daha büyük bir hizmet

kapasitesine sahiptir. ABD ve Kanada’da kurulan ombudsmanlar bu türe örnek olarak gösterilebilir. Buralardaki ombudsmanlar, herhangi başka bir faaliyet alanı ya da konuyla ilgili sınırlandırma yapılmaksızın eyalet halinde hizmet vermektedirler (Demirci,2013:26).

Genel amaçlı ombudsmanlık, “Klasik Ombudsman”, “Avukat Ombudsmanı” ve “Kurumsal Ombudsman” olmak üzere üç kategoride ele alınmaktadır. Klasik ombudsman ise parlamento ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanı ile aynı bilgileri içermektedir.

Klasik ombudsman, sadece devlet ile birey arasındaki uyuşmazlıklarla ilgilenmek için kurulmaktadır. Kamu idarelerinin haksız işlemlerinden kaynaklı zarara uğrayan vatandaşların haklarını korumayı hedef alan kurumsal ombudsman, ayrıca kötü idare uygulamalarına sahip olan kamu kurumlarının daha iyi bir idareye sahip olmaları için çözüm önerilerinde bulunmakla görevlendirilmiştir (Asya,2017:46). Diğer genel amaçlı ombudsman türlerine göre kurumsal ombudsmanın kullanım alanı daha geniştir.

Yerel yönetim ombudsmanı, merkezi yönetim ombudsmanı ile ortak nitelikleri taşıyarak, muayyen bir şehir veya bölgede, vatandaşın mahalli idarelerden kaynaklanan problemlerini çözüme kavuşturmak, halkın mahalli idareler karşısında haklarını himaye etmek ve mahalli idarelerin daha iyi faaliyet göstermesi maksadıyla, idarenin düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunmak üzere kurulan ve müdahale konuları çerçevesinde yetki ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlardır. Söz konusu ombudsman türü, genel amaçlı ombudsmanlar içerisinde değerlendirilmekle beraber aktif şekilde kurulmakta ve uygulama alanı bulmaktadır (Yıldırım,2014:201-202).

Parlamento ombudsmanı, parlamento tarafından seçilir ve yetkisini parlamentodan alır. Söz konusu ombudsman, kamu idareleri karşısında vatandaşların hak ve özgürlüklerini savunmak veya muhafaza etmek için görevlendirilen, halkın güvenini kazanmış ve halkça

tanınmış kişilerdir. Hemen her ülkede tek bir model olarak oluşturulan ombudsmanlık kurumu gerek özellikleri ve yetkileri gerekse statüsü açısından parlamento ombudsmanının niteliklerini ifade etmektedir (Akkoca,2013:75).

Avukat ombudsmanına başvuruda bulunan taraflardan herhangi birinin kamu kurumu olması mecburiyeti bulunmamaktadır. Söz konusu ombudsman, iki birey arasındaki uyuşmazlıklara da çözüm üretebilmektedir (Tekin,2018:31-32).

Kurumsal ombudsman ise özel bir kurumun kendi bünyesinde oluşan problemlerle ilgilenebileceği gibi birey ve özel kurum arasındaki uyuşmazlıklarla da ilgilenebilir (Tekin,2018:32).

3.10.3. Uluslararası veya Uluslar Üstü Kurumlarda Ombudsman

Ombudsmanlık kurumu, dünyada ulusal, yerel ve bölgesel uygulamalar ve uluslararası düzeydeki ihtiyaçların karşılanması açısından ilgi duyulan bir kurum halini almıştır. Günümüzde ombudsmanlar, ulusal veya uluslararası teşkilatlarda bir denetim aracı olarak kullanılmakta ve egemenlik alanlarına göre sınıflandırılmaktadır. Öyle ki tek bir ülkenin egemenlik alanıyla sınırlandırılan ombudsman, ulus içinde hizmet vermekle görevlendirilmiştir; uluslararası konumdaki ombudsman ise AB içinde kurulan “*Avrupa Ombudsmanı*” ile açıklanabilir (Demirci,2013:27).

Avrupa ombudsmanı, milletler arası veya milletler üstü kurumlar tarafından oluşturulan klasik ombudsmanın da tek örneğidir. Örgütün yasama organınca atanan ombudsman, yine yasama organına karşı sorumludur. Örgütün kuruluş anlaşmalarınca veya kanuni çalışmalara göre kurulurlar (Karcı,2010:70). AB’ye üye ülkelerin vatandaşları ile Avrupa Birliği’nde ikamet eden halkın, AB kurumlarının ve organlarının kötü bir

yönetim sergilediklerine dair şikayetleriyle ilgilenir ve karara bağlar. Ayrıca, Avrupa ombudsmanının, res' en hareket edebilme yetkisi bulunmaktadır (Sezen,2001:74).

Avrupa ombudsmanı, AB üye ülkelerinde daha etkili ve demokratik yönetim ilkelerini oluşturmak amacıyla müzakereci davranış sergileyerek bütün fırsatları kullanmakta ve aynı amaçlara bağlı kalarak AB kurumları arasında meşruiyetin, açıklığın ve etkinliğin artırılması için halkın katılımını sağlayacak düzenlemeler yapmaya çalışmaktadır. Fakat Avrupa ombudsmanı, Avrupa idaresinin kimi kurallarını kendi konumu ve amaç edindiği iyi yönetim ilkeleri konusunda kimi zaman ikna etmekte zorlanmaktadır (Özekicioğlu,2018:167).

Avrupa ombudsmanına şikayet edilen kurumun AB ombudsmanına göndermiş olduğu belgelere ve AB ombudsmanının soruşturmayı kapsayan tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmesi teminatının sağlanması için, AB organları, AB üyesi ülkelerde yaşayan gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine karşı daha açık, hesap verebilir ve daha sorumlu bir hale gelmiştir. Avrupa ombudsmanı, AB içerisinde ortaya çıkan sorunları tespit ederek yapmış olduğu araştırma sonucundaki çalışma ve tavsiyelerini AB organlarına iletir ancak, farklı bir kurum veya organdan alınan raporların düzenlenmesi isteğinde bulunamaz ve organ ya da kurumların yerine geçerek onlar adına karar veremez (Aydın,2018:89-90).

3.10.4. Özel Sektör Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumu, günümüze gelene kadar sadece kamu kurumları ile sınırlı kalmamış; özel sektör kuruluşları da kamu sektöründen etkilenecek ombudsmanlık kurumundan faydalanmaya başlamıştır. Sanayi veya ticaret alanındaki tüketicilerin haklarını korumak maksadıyla, gazete, bankacılık, mali hizmetler, internet, konut, sigortacılık gibi pek çok alanda ombudsmanlar oluşturulmuştur. Özel sektör içerisinde

hakem rolü üstlenen bu ombudsmanlar, söz konusu sektör üyeleri arasından atanmakta ve mali kaynaklar aynı üyeler tarafından temin edilmektedir (Demiral,2009:52).

Özel sektör ombudsmanları, yeni pazarlama yöntemleriyle herhangi bir ürünün kötü taraflarının saklanması ya da yararlı yanlarının abartılı biçimde anlatılmasından yahut kampanyalarla fiyatları olması gerekenden daha düşük halde belirtilerek aslen daha yüksek bir fiyata satılan ürünleri alarak zarara uğrayan tüketicilerin, haklarını korumak ve uğradıkları zararları telafi etmekle görevlidirler (Aydoğdu,2017:8).

3.11.Çeşitli Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu: Karşılaştırmalı Bir Analiz

Çalışmanın bu kısmında İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka, İngiltere, Fransa ve Avrupa Ombudsmanının dışında Almanya, İsrail, Avusturya ve Yeni Zelanda Ombudsmanlıklarına değinilecektir.

Farklı ülkelerde mevcut olan kimi ombudsmanlık müessesesi ile Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu arasında benzerlikler bulunduğu gibi farklılıklar da bulunmaktadır. Bu kısımda; ombudsmanların atanma ve seçilme usulleri, görev süreleri, görevden alınma sebepleri, denetçi olabilmek için aranan nitelikler ve görev alanları başta olmak üzere diğer bazı özelliklerine değinilecektir.

3.11.1.İsveç

1809 yılında Hükümete bağlı olarak kurulan Parlamento Ombudsmanı, Baş Parlamento Ombudsmanı ve üç adet Parlamento Ombudsmanından oluşmaktadır. Bunlar, Parlamento tarafından 4 yıllığına seçilmektedirler. Parlamento tarafından atanan Ombudsman Yardımcılarının görev süresi ise 2 yıl olarak belirlenmiştir. İsveç hukukuna bağlı olarak oluşturulan Parlamento Ombudsmanı, Parlamentonun bir kısım siyasi denetim faaliyetlerini yerine getirmekle de yetkilendirilmiştir. Parlamento Ombudsmanına başvuru

yapabilmek için ülke vatandaşı olma veya o ülkede yaşama şartı aranmadığı gibi ombudsmanın görevini yerine getirmesi için şikayette bulunanların herhangi bir yaşı tamamlamış olması veya direk kişinin kendisinin başvuru yapması mecburiyeti aranmamaktadır (Önen,2015:171-172).

Parlamento Ombudsmanı ya da Ombudsman Yardımcısı olarak seçilebilmenin temel şartları, İsveç vatandaşı olma, etik olarak dürüst kişiler ve bilinen bir hukukçu olmaktır. Bunun yanında 20. yüzyılda Parlamento Ombudsmanlarının geneli yönetimin yüksek konumunda çalışmış idareciler ve yargıçlardan seçilmiştir (Arı,2017:137). Göreve seçilecek olanlar içinse herhangi bir yaş sınırı belirlenmemiştir (Sevinç,2015:107). Görev süresi dolan ombudsmanlar, seçim usulünde belirtilen açık oyla tekrar seçilebilirler. Üç adet seçilen parlamento ombudsmanının her biri farklı alanlara ilişkin denetimleri gerçekleştirir ve baş parlamento ombudsmanı bunların yapmış olduğu denetimlere karışmaz. Her biri ilgilendikleri alanlarda yapmış oldukları denetimden dolayı parlamentoya karşı sorumludurlar (Gişi,2017:14-15). Tüm merkezi ve yerel kuruluşlar, buralardaki personeller ve kamu yetkisi bulunan kişiler İsveç Ombudsmanının denetim alanı içinde değerlendirilmektedir (Sezen,2001:76). Ombudsmanın siyasi tarafsızlığını etkileyebilmesi açısından bakanlar doğrudan denetim alanı dışında tutulmaktadır. Ayrımcılık ombudsmanı, kadın-erkek eşitliği ombudsmanı, basın ombudsmanı İsveç'te ilgi alanlarına göre oluşturulan diğer ombudsmanlardır (Süt,2010:60).

Parlamento Ombudsmanının hazırlamış olduğu yıllık raporlar hakkında yalnızca Parlamento karar verebilir. Parlamento, ombudsmanın çalışmalarını eksik bulur, ombudsmanı başarısız görür ya da ombudsmana olan güvenini yitirirse görevden alabilir (Arı,2014:26). Parlamenter dokunulmazlıkları olduğu için İşlemlerinden, düşüncelerinden dolayı tutuklanamaz, sorgulanamaz ve yargılanamazlar (Süt,2010:60). Ancak,

ombudsmanlar hazırlamış oldukları yıllık raporları parlamentoya sunmak zorundadırlar (Gişi,2017:15).

3.11.2.Finlandiya

Finlandiya Ombudsmanı, diğer ülkelerin ombudsmanlarına göre daha geniş bir yetki alanına sahiptir. Yargıçları, seçimle meydana gelmiş bütün meclisleri, din görevlileri, kamu çalışanları ve kamu hizmeti veren tüm özel şirketleri, başbakan ve devlet başkanı da olmak üzere hemen hemen ülkenin bütün kurumları Ombudsmanın denetim alanı içerisindedir (Esgün,1996:257) ancak, Cumhurbaşkanı ve Adalet Şansölyesi bu alanın dışındadır (Aydın,2018:76).

Ülke vatandaşlarının haklarını korumak amacıyla kurulan Ombudsman, tamamen bağımsız olup parlamento dahil hiçbir kurum emir ve talimat vermemektedir. Finlandiya Ombudsmanı ve iki adet Ombudsman Yardımcısı, önceden belirlenen adaylar arasından, gizli oyla, parlamento tarafından, 4 yıllığına seçilmektedir. Parlamento, Ombudsmanı görevden alamaz, ancak iş ve işlemlerinden memnun olmazsa aynı kişiyi tekrar atamayabilir (Arı,2014:26-27). Ombudsmanın görevden alınması ile ilgili herhangi bir düzenleme olmamakla birlikte görev süresi bitmeyen ombudsman parlamentonun dışında herhangi bir kurum tarafından da görevden alınamaz (Sezen,2001:77).

Finlandiya Ombudsmanı, idare ve mahkemelerin, parlamentonun yapmış olduğu düzenlemeleri, yasalara uygun şekilde uygulayıp uygulamadığını denetler. Ombudsman seçilebilmek için hukuk eğitimi almış olma, hukuk alanında bilgiye sahip olmak ve çalışmak, şartı aranmaktadır. Dört yıllık süreyi dolduran ombudsman ikinci kez seçilebilmektedir. Ombudsmana herhangi bir ayırım olmaksızın herkes başvuru yapabilir ve ombudsman kimi durumlarda res'en harekete geçebilir (Aydın,2018:75-76). Başvuru

esnasında diğeri idari yolların tüketilmiş olması şartı aranmamaktadır. Anayasa Mahkemesi ile ilgili başvurularda savcı rolünde hareket eder (Arı,2014:28).

Türkiye’de ve diğeri kimi ülkede yargı, yasama organına ait idari işlemler ve askeri nitelikteki faaliyetler ombudsmanın denetim alanı dışında tutulurken; Finlandiya’da merkezi ve yerel yönetim teşkilatı, askeri birlikler, yargı organı ve bakanlar ombudsmanın denetim alanı içerisinde değerlendirilmektedir (Sezen,2001:76).

3.11.3.Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Ombudsmanı, AB ülkelerinde ikamet edenlerin, kuruluşların ve şirketlerin haklarını idarenin kötü faaliyetlerine karşılık muhafaza etmekle yetkili denetim ve şikayet kurumudur. Kötü, eksik ve başarısız bir idare ya da idarenin yetkilerinin kötüye kullanması ile ilgili alanlara yönelik yapılan şikayetlerle ilgilenen Avrupa Ombudsmanına, AB’ye üye devletlerin vatandaşları başvuru yapabileceği gibi bu ülkelerde ikamet eden kişiler de başvuru yapabilir. Avrupa Ombudsmanına yapılan başvurular daha çok bilgi erişiminin engellenmesi, açıklık ilkesinin noksanlığı, yönetimde aksamalarla ilgili konuları kapsamaktadır (Şafaklı,2009:170). Avrupa Ombudsmanına başvurular direk yapıldığı gibi Avrupa Parlamento üyesi bir parlamenter vasıtasıyla başvuruda bulunabilir (Arı,2014:53).

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllığına seçilir ve görev süresi biten ombudsman tekrar seçilebilir. Avrupa Ombudsmanı seçilebilmek için aranan en önemli kriter hukuk mezunu veya hukuk bilgisine sahip olmaktır. Bunun yanında, medeni ve siyasi hakları bulunan, bağımsız hareket edeceğinden şüphe duyulmayan, görevlerin tamamlanması adına gerekli tecrübe ve yeterliliğe sahip AB vatandaşları arasından da Avrupa Ombudsmanı seçilebilmektedir (Arı,2014:52-53).

Avrupa Ombudsmanı, Adalet Mahkemesi ile aynı statüde bulunmakla birlikte şikayet başvurusu ile işlem yapmaktadır. Araştırma sonucunda hazırlamış oldukları raporları Avrupa Parlamentosuna sunmak zorundadırlar (Süt,2010:65).

Avrupa ombudsmanı, ulusal, bölgesel ya da yerel konularla ilgili şikayetlerle ilgilenmemektedir. Görevini kötü şekilde yerine getiren ya da görevini yapması için belirlenen şartlara sahip olmadığı sonradan anlaşılan ombudsman, Avrupa Parlamentosu'nun isteği üzerine Avrupa Birliği Adalet Divanı tarafından görevden alınabilir (Kocabaş,2015:55).

3.11.4.İngiltere

İngiltere'de Hükümet'in önerisi ve Kral/içe tarafından atanan Parlamento Komiseri için belirli bir görev süresi olmamakla beraber bu süre emeklilik yaşı (65) dolana kadar şeklinde belirtilmiştir. Kimi ülkede ombudsmana yapılan başvurular direk, dolaysız bir biçimde yapılabilir iken İngiltere'de başvuru bir parlamenter aracılığı ile yapılmaktadır (Sezen,2001:77-78). Parlamento Komiseri, Kral/içe tarafından görevden alınabileceği gibi Lordlar veya Avam Kamarasının isteğiyle de görevden alınabilir. Ayrıca, sağlık sorunu sebebiyle görevlerini yerine getiremeyecek bir ombudsman aynı sebebe bağlı görevden ayrılma talebinde bulunursa Kral/içe görevden alabilir (Arı,2014:39).

Parlamento Ombudsmanı, hükümet otoritesi ve diğer otoritelerin iş ve işlemlerinden dolayı mağdur olan vatandaşların haklarını korumak ve kamu idarenin kötü işleyişini düzenleyerek vatandaşın yapmış olduğu şikayetleri azaltmak maksadıyla oluşturulmuştur. Ombudsman atamasında kişinin hukukçu olma mecburiyeti yoktur. Parlamento Ombudsmanı, Hükümet ve Parlamentodan bağımsız bir kurum olsa da parlamentonun

gücünden faydalandığı için görevi esnasında kurmuş olduğu ilişkilerde fayda sağlamaktadır (Parlak ve Doğan,2015:198-203).

Parlamento Komiseri, kötü yönetime karşı yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda res'en karar veremez. Yapılması mecburi olan kararlar alamaz, yönetsel işlemi iptal edemez, memura disiplin cezası veremez, fakat memurun kusuruna karşı uygulanacak bir ceza varsa bu kusuru yetkili kuruma bildirerek yargıya taşıyabilir. Parlamento Komiserini yalnızca parlamento denetler (Avşar,2012:290-291).

Parlamento Ombudsmanının dışında; Yerel Yönetim, Polis, Kuzey İrlanda, Adli Hizmetler, Yatırım, Sigorta, Mal Mülk, Bankacılık, Basın, Emekliler, Sağlık ve Cezaevi olmak üzere farklı ilgi alanlarına göre oluşturulmuş ombudsmanlar bulunmaktadır (Sevinç,2015:105).

İngiltere'nin kendi yönetsel yapısına göre kurulan Parlamento Komiserine şikayet başvuruları doğrudan yapılmamaktadır. Başvurular bir parlamenter vasıtasıyla yapılmakla birlikte şikayetin konusuna bağlı olan ombudsmana yapılmaktadır. Başvuru öncesinde ise şikayet konusuna bağlı yetkili idareye başvuru yapılmış olması ve herhangi bir cevap alınmaması gerekmektedir (Kayhan,2019:59).

Parlamento Komiserine bireyler ya da özel hukuk tüzel kişileri başvuruda bulunabilir ve Parlamento Komiseri res'en inceleme yapamaz. Ayrıca şikayetler yazılı olmak zorundadır. Mahalli idareler, sağlık kuruluşları, bakanlıklar, tüzel kişiliği olan kurum ve kuruluşlar Parlamento Komiserinin denetim alanı içinde değerlendirilirken, dışişleri ve yargıya ait işlemler, devletin güvenliğini ilgilendiren konular, elçilik, konsolosluk, kaçak suçlar, ordunun sivil ve askeri çalışanlarına ait işlemler ve mükâfat ve imtiyaz işlemleri denetim alanı dışında değerlendirilmektedir (Kocabaş,2015:62).

3.11.5.Fransa

Fransa'da Hakların Savunucusu veya Arabulucu (Mediatueur) olarak kurulan ombudsman, Cumhurbaşkanının imzası ve Bakanlar Kurulu tarafından 6 yıllığına atanmaktadır. Ancak, bu işlem meclis ve senatonun 3/5 çoğunluğu ile iptal edilebilmektedir. Görev süresi biten ombudsman ikinci kez seçilememekle birlikte görev süresi dolmadan görevden alınmamaktadır. Ancak özel bir kurul, görevini tamamlamasına engel olacak bir durumu belirlenmesi halinde görev süresi dolmadan ombudsmanı görevden alabilir (Gişi,2017:18-19).

Ombudsmanın hukukçu olma mecburiyeti bulunmamakla birlikte üst düzey kamu idaresi ve yargı organlarında görev almış kişilerin ataması yapılmaktadır.(Arı,2014:46). Fransa Ombudsmanı, mahalli ya da genel seviyede danışmanlık yapamaz ve Parlamento üyesi olamaz. Bu durumların sonradan anlaşılması ile de yetkili komite tarafından görevinden alınabilir. Merkezi ve yerel yönetim kurumları, kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmeti sağlayan diğer kuruluşlar Fransa Ombudsmanının denetim alanına giren kurum ve kuruluşlardır. Askeri yetkililer ve mahkemeler denetim alanı dışındadır (Parlak ve Doğan,2015:218-220). Ombudsman, idari işlemlerinden dolayı Cumhurbaşkanı ve Parlamento'ya karşı sorumludur (Gişi,2017:19).

Fransa Ombudsmanı, kamu yönetiminin iş ve işlemlerinden kaynaklı mağdur olan vatandaşların haklarını korumak amacıyla kurulmuştur; kamu yönetimi ve memurlar arasında oluşan uyuşmazlıklarla ilgilenmezler. Tavsiye niteliğindeki kararlarına uymayan kamu personellerini hiyerarşik amirlerine bildirerek disiplin cezası almalarını sağlayabildiği gibi personel hakkında dava açtırabilir. Ombudsmana başvurular direk yapılmamakta bir milletvekili ya da senatör vasıtasıyla yapılmaktadır. Res'en araştırma ve inceleme yetkisi bulunmamaktadır (Kocabaş,2015:64).

3.11.6.Norveç

Norveç'te ombudsman Parlamento Yasası'na göre 4 yıllığına seçilmektedir. Ombudsman mecburi ve gerekli durumlarda parlamento üye sayısının 2/3 çoğunluğu ile parlamento tarafından görev süresi tamamlanmadan görevden alınabilir. Ombudsman olarak seçilebilmek için, parlamento üyesi olmamak ve Anayasa Mahkemesi yargıcı olabilmek için gereken niteliklerin taşınması gerekmektedir (Aydın,2018:73). Kamu yönetimiyle ilgili tüm araştırma ve incelemeler görev alanı içerisinde değerlendirilirken; parlamentoda geçen konular, yerel yönetim, Bakanlar Kurulu kararları, idari takdir yetkisi, mahkemelerin ilgilendiği konular ve müfettişlerin faaliyetleri ile ilgili alanlar görev alanı dışında değerlendirilmektedir (Kılavuz, Yılmaz ve İzci,2003:56).

Sivil ve askeri konularla ilgilenmek üzere iki adet Parlamento Ombudsmanı bulunmaktadır. Ombudsman, Parlamento üyesi olamaz ve Anayasa Mahkemesi yargıçlarının niteliklerine sahip, hukuk eğitimi almış kişiler arasından atanır. İsveç, Danimarka ya da Finlandiya'da olduğu gibi ombudsmanın res'en harekete geçme yetkisi vardır. Ayrıca, başvuru yapılabilmesi için bütün idari başvuru yollarının tüketilmesinden başlayarak bir yıl içerisinde tekrar başvuru yapılabilir (Avşar,2012:295). Askeri, Tüketici, Çocuk ve Fırsat Eşitliği gibi ombudsmanlık türleri farklı alanlara yönelik oluşturulan ombudsmanlıklardır (Sevinç,2015:105).

3.11.7.Danimarka

Danimarka Parlamento Ombudsmanı, 4 yıllık bir süre için belirlenen yasama seçimleri ile birlikte Danimarka Parlamentosu tarafından seçilir. Ombudsman, sivil, askeri alan ve mahalli idarenin eylem ve işlemlerinin denetimini yapmak için seçilmektedir. Görev süresi dolanlar tekrar seçilebilir. Parlamento üyesi olmayan ve hukuk eğitimi almış olan vatandaşlar emeklilik yaşına kadar (70) ombudsman seçilebilirler. Görev süreci içinde

parlamentonun ombudsmana olan güvenini kaybetmesi sonucunda ombudsman ancak parlamento tarafından görevden alınabilir (Parlak ve Doğan,2015:158-159).

Yargıçlar, mahkemeler ve yerel hükümet konseyleri Danimarka Ombudsmanının denetim alanı dışında tutulmaktadır. Ombudsman, res'en inceleme başlatabilir ve hakkında herhangi bir şikayette bulunulursa yalnızca parlamento tarafından denetlenir. Şikayet başvuruları tüm idari yolların tüketilmesinden itibaren bir yıllık sürede yapılmaktadır (Avşar,2012:293).

İdarinin iş ve işlemlerinden dolayı mağdur olan vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla kurulan ombudsmana şikayet başvuruları yazılı veya sözlü olarak yapılabilmektedir (Aydın,2018:78-79). Diğer ombudsman türlerinden farklı olarak Danimarka ombudsmanı istediği tüm bilgi ve belgelere ulaşamamaktadır. Mahkemelerin erişebildiği bütün dokümanlara ulaşabilir ancak, Adliye Yönetimi Yasası'ndaki kurallar kapsamında gizlilik kuralı bulunan konularla ilgili bilgi ve belgelere ulaşma hakkı kısıtlanmıştır (Sevinç,2015:108).

3.11.8.Diğer Ülke Uygulamaları

Çalışmanın önceki kısmında bahsi geçen ombudsmanlık uygulamaları dışında çeşitli ülkelerde kurulan farklı ombudsmanlık kurumlarından da söz etmek mümkündür. Bu kısımda ise Yeni Zelanda, Avusturya, Almanya ve İsrail'in ombudsmanlık kurumlarından söz edilecektir.

Yeni Zelanda Ombudsmanı, Parlamento'nun isteği ile Genel Vali tarafından atanmaktadır. Bir tanesi diğerlerinin başı olmak üzere üç adet ombudsman atanmaktadır. Bankacılık, Sigorta ve Tasarruf Ombudsmanı özel görev ve yetkilere sahip diğer ombudsmanlık kurumları arasında değerlendirilmektedir. 5 yıllık süre için atanan

ombudsman, tekrar atanabilir. Yeni Zelanda Ombudsmanı, Parlamento üyesi ve mahalli idare yönetici olmadığı gibi Başbakan'ın onayı ve izni olmadan herhangi bir ticari faaliyette bulunamaz (Parlak ve Doğan,2015:170-171).

Y. Zelanda Ombudsmanı görev ihmali, görevde başarısızlık, ihmalkarlık, iletişimsizlik sebepleriyle Temsilciler Meclisinin uyarısı ve isteğiyle belli bir zamana bağlı kalmadan Genel Vali tarafından görevden alınabileceği gibi Parlamento'nun tatil olması halinde aynı sebeplerden dolayı yine Genel Vali tarafından görevden alınabilir. Ayrıca, yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır (Avşar,2012:297). Yargı, bakanlar ve ordunun genel bir kısmı ombudsmanın denetim alanına dahil değildir. Dışişleri, devletin güvenliğini sağlamak için yapılan işler, silahlı kuvvetler ve ulusal sağlık hizmetleri alanları ombudsmanın denetim alanı dışında tutulmuş, ancak sonradan yapılan düzenleme ve bazı yasalara bağlı olarak mahkemelere kötü yönetimine karşı şikayetlerle ilgilenme yetkisi verilmiş ve sağlık alanında denetim yapma yetkisi artırılmıştır. Şikayet başvuruları bir parlamenter tarafından yapılacağı gibi yazılı şekilde yapılmak zorundadır. Bunun yanında hizmet karşılığında belli bir ücret alınmaktadır. Ombudsmanın res'en harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır (Esgün,1996:258-259).

Avusturya'da ombudsman, parlamento ya da yasama organına karşı sorumlu, devletin kurum ve kuruluşlarından ya da buralarda çalışanlardan kaynaklı kişilerin haklarını korumak amacıyla kurulmuştur (Şeker ve Şeker,2004:19). Halkın Avukatı olarak bilinen Avusturya Ombudsmanı, 6 yıllığına parlamento tarafından atanmaktadır. Kurul halinde çalışan Ombudsman, şikayet başvurusu üzerine inceleme ve araştırma yapabileceği gibi res'en de harekete geçebilir (Arı,2014:56). Şikayetler bir parlamentere ihtiyaç duyulmadan doğrudan yapılabilir (Esgün,1996:259). Tüm kamu idareleri ombudsmanın görev alanı içinde değerlendirilmektedir. Hazırlamak zorunda oldukları

yıllık raporları Parlamento'ya sunmak zorundadırlar. Yargısal karar veremez ya da yasal kararlar üzerinde herhangi bir onaylama veya işlem yetkileri bulunmamaktadır (<https://www.hukukihaber.net>. Erişim: 24.04.2010).

Avusturya Ombudsmanına şikayet başvurusunda bulunmak için herhangi bir şart bulunmamaktadır. Başvurular herkes tarafından yapılacağı gibi sözlü, yazılı, şahsi ya da diğer şekillerde yapılabilir. Kişilerin başvuru yapması için diğer tüm yolları kullanmış olması ve yapılan başvuru sonucunda herhangi bir sonuç almaması gerekmektedir (Avşar,2012:297-298).

Avusturya Ombudsmanı, sağlıkla ilgili bir problem yaşaması ve emekli olması halinde görevini bırakma mecburiyetinde kalırsa Ulusal Konsey'de temsil edilen partiler tarafından yeniden atanabilir ve ombudsmanın göreve başlaması ile kurulda tekrar başkanlık seçimleri yapılır. Kurulda ombudsman olarak atanacak kişiler Ulusal Konsey üyesi olamazlar (Demir,2012:128).

Almanya'da ombudsmanlık kurumu Savunma Ombudsmanı (Parlamento Savunma Delegatesi) olarak kurulmuştur. Cezaların İnfazı, Bankalar ve Sigorta Ombudsmanı özel alanlara göre kurulan diğer ombudsmanlardır (Fendoğlu,2010:9).

Savunma Ombudsmanı, Federal Meclis tarafından 5 yıllığına seçilmektedir. Ombudsman olarak seçilebilmek için, milletvekili seçilme niteliklerine sahip olmak, 35 yaşını doldurmak ve hukuk mezunu olma şartı aranmaktadır. Ordu içerisindeki asker ve memurlar Savunma Ombudsmanının görev alanına girerken, ordu dışındaki kişilerin denetimi yapılmamaktadır. Ayrıca asker ve memurlar herhangi bir kanala ihtiyaç duymadan doğrudan başvuru yapabilirler (Çalışkan,2013:62-65).

Savunma Ombudsmanı, 40 adet hukukçudan oluşmaktadır ve bunlar görevleri süresince bakan konumundadır. Delege personelleri, Parlamento Savunma Delegesine ait görevleri yasama memuruna benzer şekilde yerine getirdiği ve bu sırada parlamento başkanının gözetimine bağlı oldukları için tam olarak bağımsız değildir. Ayrıca Delege üyeleri, Milli Savunma Komisyonu'nun isteği ile parlamento başkanı tarafından görevlerinden alınabilir (Aydın,2018:87-88).

İsrail Ombudsmanı (Devlet Müfettişi), Meclis (Knesset) Komisyonu önerisiyle, Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır (Avşar,2012:293). Devlet Müfettişliği Kurumu olarak da ifade edilen denetim kurumu, kamu kurumlarının ve buradaki personellerin işlemlerinin hukuka ve normlara uygun şekilde yapılmasını sağlama amacı taşımaktadır. Devlet Müfettişi, Meclis tarafından gizli oyla 7 yıllığına seçilmektedir. Tüm bakanlıklar, mahalli idareler, milli savunma teşkilatı ve devletin işlettiği ticari kuruluşlar Devlet Müfettişinin görev alanı içinde değerlendirilmektedir (Demir,2012:122). Kuruma şikayet başvuruları yazılı ya da sözlü şekilde yapılmakla birlikte başvuru konusundaki fiilin kesinlikle kanuna uygun olmayan bir fiil olması gerekmektedir. İsrail Ombudsmanı da diğer ombudsmanlarda olduğu gibi inceleme ve denetleme sonrasında hazırlamış olduğu raporu Knesset'e sunmak zorundadır (Arı,2014:57). Meclis üyesi olanlar, mahalli idare meclislerine üye olanlar, özel bir ticari kurumda yöneticilik yapanlar, KİT'lerde çalışanlar, maaş ya da lojman haricinde istisnai bir durum ile devlette ticari ilişkisi olanlar devlet müfettişi seçilemez (Demir,2012:122).

Tablo 5: Çeşitli Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu: Karşılaştırmalı Bir Analiz

Ülke	Yıl	Anayasal-Yasal	Seçilme-Atanma	Görev Süresi	Tekrar Göreve Seçilme	Yargı Denetimi	Başvuru	Res'en Araştırma
İsveç	1809	Anayasa	Parlamento tarafından seçiliyor.	4 yıl	Var	Denetleyebilir.	Doğrudan	Var
Finlandiya	1919	Anayasa	Parlamento tarafından seçiliyor.	4 yıl	Var	Denetleyebilir.	Doğrudan	Var
Norveç	1962	Kanun	Parlamento tarafından seçiliyor.	4 yıl	Var	Denetleyemez.	Doğrudan	Var
Danimarka	1954	Anayasa	Parlamento tarafından seçiliyor.	Parlamento genel seçimleriyle birlikte 70 yaşına kadar seçilebilir.	Var	Denetleyemez.	Doğrudan	Var
Avrupa	1993	AB. Antlaşması	Parlamento tarafından seçiliyor.	5 yıl	Var	Denetleyemez.	Doğrudan ya da bir parlamenter aracılığıyla.	Var
İngiltere	1967	Kanun	Yürütmenin teklifi, Kral/içe tarafından atanıyor.	Görevden alınmazsa emeklilik yaşına (65) kadar seçilebilir.	Var	Yargısal işlem olmaması şartıyla denetler.	Avam Kam. üyesi ya da bir parlamenter aracılığıyla.	Yok
Fransa	1973	Kanun	Yürütme tarafından atanıyor.	6 yıl	Atanamaz.	Denetleyemez.	Parlamenter aracılığıyla.	Yok
Avusturya	1977	Anayasa	Parlamento tarafından atanıyor.	6yıl	Var	Denetleyemez.	Doğrudan	Var
Almanya	1959	Anayasa	Federal Meclis tarafından seçiliyor.	5 yıl	Var	-	Doğrudan	-
İsrail	1971	Kanun	Meclis komisyonu önerisi, Devlet başkanı tarafından atanma	7 yıl	Var	-	Doğrudan	-
Y. Zelanda	1962	Kanun	Parlamentonun isteği ile Genel Vali tarafından atanıyor.	5 yıl	Var	Denetleyemez.	Parlamenter aracılığıyla.	Yok

Kaynak: Sevinç,2015: Arı,2014; Aydın,2018: Avşar,2012: Çalışkan,2013.

Tablo 6: Çeşitli Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu: Karşılaştırmalı Bir Analiz

Ülke	Ombudsmanlık Türleri	Görevden Alınma	Genel Nitelikler	Görev Alanı
İsveç	Parlamento, Fırsat Eşitliği, Tüketici, Etnik Ayrımcılık, Basın ve Engelliler Ombudsmanı	Parlamento görevden alabilir.	Parlamento üyesi olamaz. Hukukçu	Tüm kamu kuruluşları
Finlandiya	Sağlık Ombudsmanı	Görevden alınmaz.	Mutlak hukukçu ya da hukuk kariyeri olmalı	Kamu görevi yürüten bütün kurum ve kişiler
Norveç	Askeri, Çocuk, Fırsat Eşitliği, Tüketici	Parlamento görevden alabilir.	Anayasa Mahkemesi yargıçlarının vasıflarını taşıyan, hukukçu	Bütün kamu idaresinin merkez ve taşra örgütleri
Danimarka	Parlamento Ombudsmanı	Parlamento görevden alabilir.	Kesin hukukçu	Tüm kamu kuruluşları
Avrupa	Avrupa Ombudsmanı	Avrupa Parlamentosu talebi ile Avrupa Adalet Divanı görevden alabilir.	AB vatandaşı, hukuk mezunu olma, hukuk bilgisine sahip olma	Avrupa Adalet Divanı ve Avrupa İlk Derece Mahkemeleri dışındaki tüm AB kurum ve organları
İngiltere	Parlamento, Yerel Yönetim, Polis, K. İrlanda, Adli Hizmet, Yatırım, Sigorta, Bankacılık, Sağlık, Mal Mülk, Emeklilik Ombudsmanı	Kral/içe tarafından görevden alınabilir.	Avam, Lordlar Kamarası ve Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olamaz. Hukukçu olma zorunluluğu yok.	Mahalli idareler, sağlık kuruluşları, bakanlıklar, tüzel kişiliği olan kurum ve kuruluşlar
Fransa	Mediateur (Arabulucu), Sağlık Ombudsmanı	Cumhurbaşkanının çağırısı, Danıştay, Sayıştay, Yargıtay başkanının oy birliği ile görevden alınabilir.	Üst düzey kamu ya da yargı organında görev yapmış olan kişiler. Hukukçu olma zorunluluğu yok.	Tüm devlet kurumları
Avusturya	Avusturya Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı	Sağlıkla ilgili görevini yapamayacak bir durum olması ve emekli olma durumunda Ulusal Konseyde temsil edilen parti tarafından yeni üye atanır.	Ulusal Konsey üyesi olamazlar.	Yürütme ve özel kesime ait işlemler
Almanya	Parlamento Savunma Delegesi (Savunma Ombudsmanı), Cezaların İnfazı, Bankalar, Sigorta Ombudsmanı	Milli Savunma Komisyonu'nun isteği ile Parlamento tarafından alınabilir.	Milletvekili seçilme ehliyetine sahip, 35 yaşını doldurmuş her Alman vatandaşı, hukuk mezunu olanlar.	Ordu içindeki memur ve askerler. Ordu haricindeki kişiler denetlenmiyor.
İsrail	Devlet Müfettişi Denetçisi, Askeri, Polis, Sağlık Ombudsmanı	Güvenin kaybedilmesi halinde Parlamentonun 2/3 çoğunluğuyla alınabilir.	-	Tüm bakanlar, yerel yönetim, devletin işlettiği ticari kuruluş, Milli Savunma Teşkilatı
Y.Zelanda	Soruşturma Komiseri, Bankacılık, Sigorta ve Tasarruf, Sağlık Ombudsmanı	Görev ihmalî, başarısızlık, iletişimsizlik sebebiyle Temsilciler Meclisi uyarısı ve talebiyle belli bir zamana bağlı kalmadan ve Parlamentonun tatil olması durumunda aynı sebeplerden dolayı Genel Vali tarafından alınabilir.	Hukuk mezunu olmak. Parlamento üyesi ve yerel yönetim yöneticisi olamaz.	Tüm kamu idaresindeki kamu görevlileri görev alanı içindedir. Yargı, bakanlar ve ordunun geneli denetim alanı dışındadır.

Kaynak: Sevinç,2015; Arı,2014; Aydın,2018; Avşar,2012; Çalışkan,2013.

Tablo 5 ve Tablo 6'ya göre, ombudsmanlar 4-7 yıllık süreler için kimisi ise emeklilik yaşına kadar seçilmekte ya da atanmaktadır. Ayrıca görev süresi dolan ombudsmanların tekrar seçilebilmesi, ombudsmanın tarafsızlığını etkileyecek bir durum olarak değerlendirilmiştir. Aynı şekilde Türkiye'de kamu denetçilerinin ikinci kez seçilebilmesi durumu, kamu denetçisinin tarafsızlığını etkileyebileceği açısından eleştirilen bir konu haline gelmiştir. Bu durumu önlemek içinse; Meclisin görev süresinin kamu denetçisinden daha kısa olması gerektiği ve ikinci kez seçilme durumunun kanunda düzeltilmesi; keyfi faaliyetleri engellemek için kamuoyu baskısı ve kamuoyu desteğinin artırılması gerektiği önerileri sunulmuştur (Arı:2017:149).

Tarafsızlık ve bağımsızlık kamu denetçisi de olmak üzere çalışmada ele alınan tüm ombudsmanların mutlak niteliğidir. Bunlar, görevleri gereğince tarafsızlık ilkesine bağlı kalmak zorundadırlar. Türkiye'de seçilen Başdenetçi ve denetçilerin seçildikten sonra andiçmeleri gerek tarafsızlık gerekse bağımsızlık ilkesine verilen önemi göstermektedir. Ayrıca kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının, Denetçilerin ve Genel Sekreterin kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetleriyle ilgilenmeyeceği tarafsızlığın tehlikeye düşmemesi için belirlenen bir kuraldır. Bunun yanında belirli bazı nedenlere bağlı olarak ombudsmanlar görevlerinden alınabilmektedir. Ancak, tarafsızlıklarının kötüye kullanılması ya da tarafsızlıklarını etkileyecek iş ve işlemlerde bulunmaları halinde haklarında herhangi bir işlem başlatılıp başlatılmayacağı ya da görevlerinden alınıp alınmayacağı hakkında bir bilgi bulunmamaktadır.

Çalışmada ele alınan ombudsmanlar benzer ya da aynı özelliklere sahip olduğu gibi aralarında farklı özelliklere sahip olan ombudsmanlar da bulunmaktadır. Tarafsızlık ve bağımsızlık, iş ve işlemlerinden kaynaklı hiyerarşik bir üsse sahip olmadıkları gibi hiçbir

kurumdan emir ve talimat almamaları, bağı oldukları kuruma yıllık rapor sunmaları ya da denetim esnasında gerekli bilgi ve belgelere ulaşmaları benzer özellikler olarak değerlendirilirken; Anayasa ya da kanun ile kurulmaları, atanarak veya seçilerek göreve başlamaları, tekrar seçilme ya da atanmaları, res'en inceleme yetkilerinin olup olmaması, görev sürelerinin farklı olması durumları ise söz konusu kurumları birbirinden ayıran nitelikler arasında değerlendirilebilir.

Ombudsmanların seçilmesi, atanması ve görevden alınmaları ülkelerin Yasal ya da Anayasal yapılarına paralel biçimde şekillenmektedir. Anayasa'ya bağı olarak kurulan ülke Ombudsmanlarının geneli Parlamento tarafından seçildiği gibi yine Parlamento tarafından görevden alınmaktadırlar. Özel bir kanunla kurulanların geneli ise yürütme organı ya da Kral/içe tarafından atanmakta ya da seçilmekte ve yine yürütme tarafından görevden alınmaktadırlar (Arı,2014:59).

Söz konusu ülkelerdeki Ombudsmanların genelinde özellikle hukuk kariyerinin olması, hukuk eğitimi almış olması ya da mutluk hukukçu olmaları niteliği aranmaktadır. Özellikle İskandinav ülkelerinde (İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya) Ombudsmanın bu niteliklerine dikkat edilmektedir. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu'na kıyasla diğer ülke Ombudsmanlarının daha önceden kurulmuş olmaları bu denetim kurumlarının daha erken bir zamanda kurumsallaşmasını sağlamaktadır. Bu açıdan kimi ülke ombudsmanı için uzmanlık niteliği aranmadığı halde söz konusu kurumun iyi bir şekilde hizmet verdiği belirtilmektedir.

Kimi ombudsmanlar şikayet başvurusu yapılmadan elde ettiği haber, bilgi, kaynaklardan ötürü araştırma ve incelemeye başlarken kamu denetçisine böyle bir yetki verilmemiştir. Kamu denetçisi şikayet başvurusu sonrasında res'en harekete geçebileceği

gibi yalnızca şikayet dosyalarını incelemekle yetkili kılınmıştır (Önen,2015:182-183). Bunun yanında İsveç, Almanya, Finlandiya Ombudsmanı askeri konularda ve alanlarda inceleme yaparken KDK'da böyle bir durum söz konusu değildir. Özellikle Almanya'daki Parlamento Savunma Delegesi, askeri alanla kısıtlanmış olan denetim alanı ile dikkat çekmektedir. Delege, askeri kişilerin görevlerini kötüye kullanıp kullanmadıklarına bağlı olarak denetim yapmaktadırlar. Ayrıca ombudsmanın Parlamentonun gözetiminde bulunmasına bağlı olarak tam anlamıyla bağımsız olmaması, Parlamento Savunma Delegesini Kamu Denetçisinden ayıran önemli farklardan biridir. Türkiye'de bu konuyla ilgili Kadın ve Çocuk Ombudsmanının yanında yalnızca askeri alana yönelik Askeri Ombudsmanın oluşturulması için adım atılması gerektiği savunulmaktadır. Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulma aşamasında yerel yönetim ombudsmanının kurulması önerilmişse de öneriler askıda kalmıştır. Bunun sebebi ise, şikayet başvurularının illerde valilikler ilçelerde ise kaymakamlıklar tarafından yapılmasına bağlanabilir.

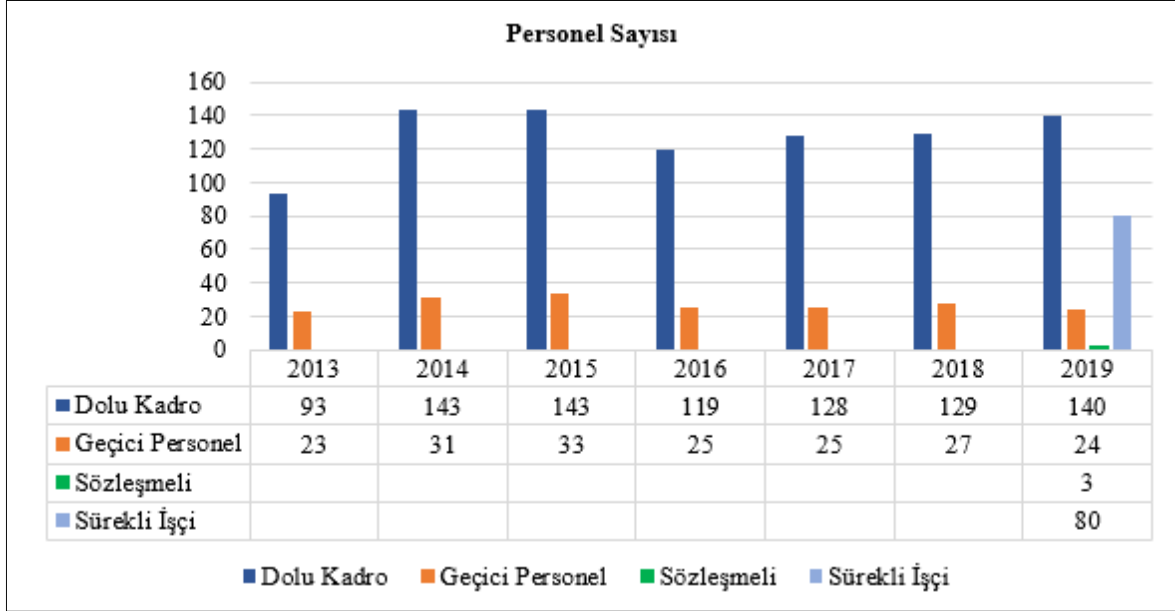
İngiltere'de, ABD'nin belli başlı eyaletlerinde ve İsrail'de yargıyı denetlemek için kurulan yargı ombudsmanı bulunurken; Avrupa'da da yargıyı idari yönden denetlemek için ombudsmanlar bulunmaktadır (Gülener,2013:8). Türkiye'de ise, yargıya ait idari faaliyetler KDK'nın denetim alanı dışında değerlendirilmektedir. KDK'nın bir yargı organı olmaması ve yargı organı ile aralarında anlaşmazlık çıkabileceği, yargı organının idareye yönelik kararlarının bağlayıcı olması, KDK'nın kararlarının idari işleme yönelik olarak tavsiye niteliğinde olması gibi durumlar bu durumun sebeplerini teşkil etmektedir.

3.12. Kamu Denetçiliği Kurumuna Ait İstatistik Verileri

Çalışmanın bu kısmında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2013-2018 yıllarına ait faaliyet raporlarında ve 2017-2019 yıllarına ait performans programlarında belirtilen

verilerden yararlanılarak kurumun; “çalışan personel sayıları”, “şikayet başvuru sayıları”, “şikayetlerin başvuru şekillerine göre dağılımı” şekiller yardımıyla incelenmektedir.

Şekil 1: 2013-2019 Yılları Arasında Kamu Denetçiliği Kurumu’ndaki Personel Sayısı



Kaynak: 2013-2017 Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporları ve 2017-2019 Performans Programı Çerçevesinde Tarafımca Oluşturulmuştur.

Şekil 1’e göre Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ilk faaliyet yılı olarak kabul edilen 2013 yılında, 93 kadrolu ve 23 geçici personel olmak üzere toplam 116 personel bulunurken bu sayı 2019 yılında kurumda sözleşmeli personel ve sürekli işçi alımlarının da eklenmesiyle 247’ye yükselmiştir.

2014-2015 yıllarında kadrolu personel sayısında herhangi bir artış veya azalış olmadığı görülmektedir. 2015-2019 yılları arasında ise dengeli bir artış söz konusu iken, 2019 yılında ise sözleşmeli personel ve sürekli işçilerle birlikte toplam personel sayısı 247’ye yükselmiştir.

2013-2014 yılları arasında 93 olan personel sayısı 143’e çıkarak kadrolu personel sayısında artış yaşanmıştır. 2013-2019 yılları arasında geçici personel sayısında ve 2014 yılından sonra kadrolu personel sayısında artış ve azalışlar birbirine yakın seyretmektedir.

Şekil 2: 2013-2018 Yılları Arasında Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Başvuru Şekilleri ve Dağılımı

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Toplam	Değişim Oranı
Başvuru Şekli								
Faks	211	133	94	79	133		650	1,20
Elden	365	665	574	585	1263		3452	6,4
Posta	2136	1775	1776	1117	2191		8995	17
E-başvuru	4356	2978	3516	3631	13312		27793	51,33
E-posta	570	88	95	107	232		1092	2,02
Tüm Başvuru Şekilleri						12173	12173	23
Toplam	7638	5639	6055	5519	17131	12173	54155	100

Kaynak: 2013-2017 Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporları ve 2018 Performans Programı Çerçevesinde Tarafimca Oluşturulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayet başvuruları 2013 yılından itibaren faks, elden, postayla ve e-başvuru ile e-posta yöntemleri kullanarak elektronik ortam yardımıyla yapılmaya başlamıştır.

Şekil 2'deki verilere göre tüm başvuru yollarının kullanımında her yılda yapılan başvuru sayısının bir önceki yıla göre arttığı; posta ve e-başvuru ile yapılan şikayetlerin diğer başvuru türlerine göre her yıl daha çok kullanıldığı görülmektedir. Özellikle 2017 yılında posta ile yapılan 8.995 başvuru ve e-başvuru ile yapılan 27.793 adet şikayet başvurusu diğer başvuru sayılarına göre dikkat çekmektedir.

2016-2017 yılları arasında e-başvuru ile yapılan başvurularda %23'lük bir artış söz konusu olurken; aynı şekilde 2016-2017'da posta yoluyla yapılan şikayet başvurularında da %3'lük bir artış olduğu ve buna bağlı olarak elektronik ortamda başvuruların daha kolay ve hızlı şekilde yapıldığı, vatandaşın başvuru sayfasına kolayca erişebildiği söylenebilir.

2013-2017 Faaliyet Raporlarında söz konusu yıllar arasında kuruma yöneltilen şikayet başvuru konularının ilk sırasında, “kamu personel rejimi” ve sonraki sıralamalarda, “eğitim, öğretim, gençlik ve spor”, “çalışma ve sosyal güvenlik”, “adalet, milli savunma ve güvenlik”, “mahalli idarelerce yürütülen hizmetler”, “ekonomi, maliye, vergi”, “orman, su,

çevre ve şehircilik”, “ulaştırma, basın ve iletişim”, “insan hakları” vd. konular yer almaktadır.

Şekil 2’de belirtildiği gibi söz konusu yıllarda değişim oranı en yüksek olan başvuru şekli %51,33 ile e-başvuru yöntemidir. Ardından %17’lik dilimle posta ile yapılan şikayetler gelmektedir. Diğer başvuru şekilleri de yıllara göre birbirine yakın oranlar seyretmiştir.

Kurumun yayınlamış olduğu performans programlarında henüz 2019 yılına ait başvuru sayıları belli olmamakla birlikte 14 Ekim 2018 tarihi itibariyle kuruma yapılan başvuru sayısı 12.173 adet olarak hesaplanmıştır.

2017 yılına ait toplam başvuru sayısı 17.131 iken bu sayının 2018 yılında 12.173’e düştüğü görülmektedir. Bu düşüşün sebebi, son yıllarda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kamuoyunu bilinçlendirici tanıtımlar yapmaması ve 2007 yılında faaliyete geçen ve 10 Temmuz 2018 yılında tek çatı altında hizmet vermeye başlayan CİMER vd. uygulamalara yapılan şikayetlerin artışı ile de açıklanabilir.

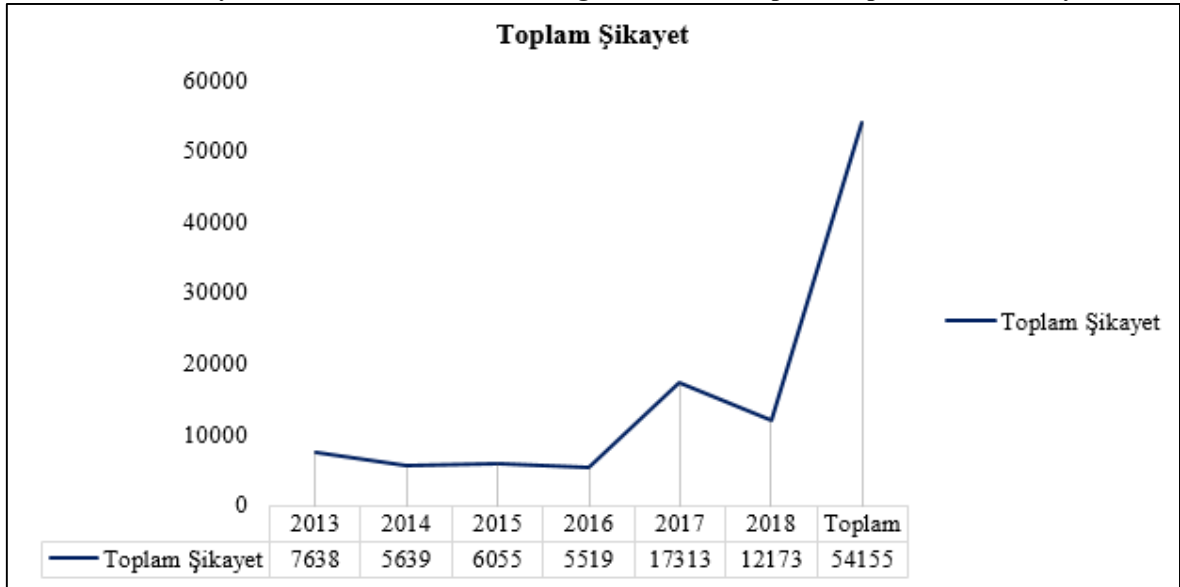
CİMER’in Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvuruları etkilemesi, iki denetim kurumunun hangisinin Türkiye’de daha aktif bir rol üstlendiği sorusunu ortaya çıkarmakla birlikte diğer açıdan da bunun ne gibi nedenlerinin olduğu sorusuna cevap aranmaktadır.

1 Ocak-18 Ekim 2018 tarihlerini kapsayan süreçte CİMER’e yapılan toplam başvuru sayısı 2 milyon 784 bin 220 olarak belirtilmekte iken (Oktay,31.10.2018); KDK’na 2018 yılına yılında yapılan toplam başvuru sayısı, 12.173 olarak belirtilmektedir.

CİMER’in, Kamu Denetçiliği Kurumu’na duyulan ilginin önüne geçebileceği durumu; CİMER’ yapılan şikayet başvurularının idarenin başında olan yürütme organı tarafından izlenmesi ve şikayetleri cevaplamama ya da dikkate almama durumlarının

olmaması; şikayet başvurularının yetkili kuruma iletilmesi ve bu başvuruların cevaplama türlerinin ve zamanının yürütme organı vasıtasıyla halihazırda izlenebiliyor olması ve herhangi olumsuz bir durumda bunlara müdahale edebilmesi geçerli sebepler arasında değerlendirilebilir. Ayrıca CİMER'in, direkt olarak Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyette bulunması, vatandaşın kuruma olan güvenini daha çok artırabileceği gibi bu kurumun KDK'dan önce kurulmasına yönelik olarak daha kurumsallaşmış bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.

Şekil 3: 2013-2018 yılları arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Toplam Başvuru Sayıları



Kaynak: (KDK, 2017 Yıllık Faaliyet Raporu:59; 2018 Performans Programı).

Şekil 3'te belirtildiği üzere, belirtilen yıl aralığında toplam şikayet sayısı 54155 adettir. Ayrıca, grafikte 2013-2016 yılları arasında yapılan başvurularda iniş ve çıkışlar birbirine yakın seyrederken 2016 yılında yapılan 5.519 adet başvuru, 2017 yılında 17.131 ulaşarak %210'luk ciddi bir artış oranı gözlenmiştir. Son dönemlerde şikayet başvurularının artması ve elektronik ortamda yapılan şikayet oranlarının yüksek olması; vatandaşın şahsi başvuru şifresi ile kurumun şikayet sayfasından kolayca başvuru yapabiliyor olmasına bağlanabilir. Bu durum, kişilerin kuruma olan güvenini artırabileceği gibi kişi-kurum arasındaki iletişimin gelişmesine de katkı sağlar.

3.13. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na Yapılan Eleştiriler ve Çözüm Önerileri

Dünya’nın birçok ülkesinde ve/veya belirli bölgelerinde kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, her ne kadar teşvik edilen ve beğendirilen bir yapıya sahip olsa da kimi zaman kurum hakkında eleştiriler söz konusu olabilmektedir. “Türkiye’nin böyle bir kuruma ihtiyacı olmadığı, kuvvetler ayrılığı ilkesine zarar verecek bir yapıya sahip olması, kurumun yapısal işleyişinin zor olması, Başdenetçinin nitelikli çoğunluk değil de salt çoğunluk ile seçilmesi ve görev süresine bağlı olarak kullandığı bağımsızlık özelliği bu eleştirilerin yapılmasına sebep olan durumlardandır (Ökten ve Turhan,2015:143).

Kamu denetçisinin parlamentoya bağlı şekilde kamu yönetimini dışardan denetleyebilme yetkisi; kamu denetçisinin tarafsızlık, bağımsızlık ve uzmanlık niteliklerine yeterince bağlı kalmayacağı eleştirisini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, çeşitli uzmanlık alanlarına sahip idari faaliyetlerin denetlenmesinde uzman olmayan kişilerin görevlendirilmesi, devletin organları (yasama, yürütme, yargı) arasında bir dengesizliğe de sebep olabilir (Parlak ve Doğan,2015:405).

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin yargı dışı denetimini sağlayan bir kurum olması açısından da bir takım sıkıntıları beraberinde getirmektedir. İdarenin yargı dışı denetimini gerçekleştiren kurumların hem kurulma hem de hizmet aşamasında yürütme ve yönetimden bağımsız hareket edememesi, görev ve yetkileri konusunda belli sınırların olması, yürütme ve idareye yönelik gerekli seviyede bağlayıcı kararlar alamaması sebebiyle kişilerin bu kurumlara karşı güvensiz yaklaşması, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun etkili bir şekilde işlemesi için düzenlenmesi gereken eksiklikler arasında değerlendirilmektedir (Karakul,2011:162-163).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağlayıcı kararlar alıp almaması hususu ve yetki ve görevleri açısından yargı organları ile aralarında anlaşmazlık çıkabileceği hususu eleştiri konusu yapılmıştır. Diğer taraftan, Türkiye'nin güçlü bir merkeziyetçi yapıya sahip olmasından dolayı gereğinden fazla denetim birimi veya denetim kurumu mevcutken yeni bir denetim kurumunun oluşturulmasının ekstra bir karışıklığa neden olabileceği söylenmiştir (Asya,2017:82).

Devlet Denetleme Kurulu'nun kamu denetçisine benzer biçimde çalışması ve MEHTAP çalışmasında da bu düşüncenin öneri şeklinde değerlendirilmesi, KAYA çalışmasında KDK'nın kurulmasına yönelik önerilerde bulunulması ve bunun yanında beş yıllık kalkınma planlarında ve Gerekçeli Anayasa Önerisinde Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması gerektiğini hedef alan çalışmalar karşısında toplumun KDK'yı yeterince tanımadığı, kişilerin hak ve çıkarlarını korumak amacına sahip olmasına rağmen medyanın veya idarenin gündeminde yeterince bulunmaması kurumun noksan tarafları arasında değerlendirilmiştir (Erdoğan,2010:81-83). Ayrıca, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması için istenilen alt yapının mevcut olmadığı düşünülerek, kurumun gerek etkili, şeffaf ve aktif gerekse demokratik ve hukuk devletinin getirmiş olduğu ilkelere bağlı olarak işlemesi için, medyanın etkin ve özgür, bireylerin eğitim ve kültür derecesinin yüksek olduğu bir alt yapının bulunması gerektiği ifade edilmiştir (Asya,2017:83).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun herhangi bir idari birime talimat verme, idare adına işlem yapma, idari işlemleri iptal etme veya idari iş ve işlemlere bağlı idareye tazminat yüklemeye vb. gibi idare üzerinde etkili olacak yetkileri elinde bulundurmasını, kuruma yöneltilen bir diğer eleştiri konusudur (Sevinç,2015:115).

Kamu denetçileri, görevleri gereğince kamu kurumları ya da kamu çalışanları tarafından hak ve menfaati zarara uğramış olan vatandaşların çıkarlarını korumak için kamu kurum ve çalışanları üzerinde detaylı araştırma ve soruşturma yaptıktan sonra bunların eksik yanlarının veya yanlış uygulamalarının tespit edilmesi halinde bunları basınla paylaşarak şeffaflığın sağlanmasına dikkat etmektedirler (Sevinç,2015:114). Söz konusu kurumun personel alımlarında ve gerekli bilgilerin vatandaşın erişimine açık tutulması kapsamında da şeffaflık ilkesine özen göstermesi, hukukun üstünlüğü gereğince saygının teminat altına alınması gibi ilkelere bağlı olarak hareket etmesi demokratik hukuk devletinin oluşmasına da katkı sağlayacaktır (Efe ve Demirci,2013:63).

Ombudsmanlık üzerine yapılan eleştiri ve tartışmalar, Türkiye’de ombudsmanın olup olmaması gerektiğine değil de daha çok hangi koşullarda olması gerektiği üzerine yapılmıştır. İleriye dönük süreçte bu kurumun, Türkiye’nin kendi idare tarihinin özelliklerini taşıyan bir yapıya sahip olarak şekilleneceği ifade edilmektedir (Avşar,2012:248).

Kamu denetçisinin devlet sistemi içerisindeki yerinin ne olması gerektiği sorusuna karşılık; gücünü Anayasadan alan ve bağımsız bir kurum niteliğine sahip olan kamu denetçisinin, devlet ile birey arasındaki vazifelerini en iyi şekilde sağlayabilmesi için üst-üst ilişkisine sahip memur konumunda olmaması ve hiyerarşik yapı içerisinde bulunmaması gerektiği, buna karşılık kamu denetçisinin res’en harekete geçeceği işlemlerde, daha bağımsız ve daha tarafsız olması gerektiği önerilmiştir (Kalender,2013:253).

AB’nin hemen hemen tüm üye ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun bulunması ve bunların birbirleriyle uyum içinde hareket etmesi, Türkiye’de, AB’ye girme aşamasında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun varlığını gerekli kılmıştır. Ayrıca, AB’nin söz konusu kurumu, “anayasal bir devletin temel taşı” olarak nitelendirmesi ve KDK’nın

uygulamalarında, şeffaf, hakkaniyetli, hesap verebilir ve sorumluluk gibi yönetim ilkelerini kullanması, hem AB üyelik sürecinde önemli bir hamle olarak değerlendirilmiş hem de kurumun dikkat ettiği yönetim ilkelerinin, Türk kamu yönetiminde daha aktif ve etkili şekilde yer alacağı ifade edilmiştir (Parlak ve Caner,2015:408).

Türkiye'nin idari yargı sisteminde, vatandaş ile idare arasında kimi zaman idarenin iş ve işlemlerinden kaynaklı hakları zarara uğrayan kişilerin haklarını korumak ve sorunlarına çözüm üretmek amacıyla oluşturulan gerek idare mahkemeleri gerekse Danıştay'ın olması, Türkiye'de ombudsmana ihtiyaç olmadığı fikrine neden olmaktadır. Bu yargı kurumları, idarenin keyfi işlemleri ve bu işlem ve eylemlerden kaynaklı şikayet başvurularının her geçen gün artması karşısında “yasallık denetimini” gerektiği ölçüde sağlayamadığı konusunda eleştirilmektedir. İşlemlerin zaman alması ve zarar gören kişilerin zararlarının tazmini aşamasında sürenin uzun olmasına buna bağlı olarak vatandaşın adalet konusunda şüpheye düşmesi ve bu işlem ve eylemler karşısında idareye olan güveninin zedelenmesi, Türkiye'nin bir ombudsmana ihtiyacının olduğu düşüncesini desteklemektedir (Avşar,2012:249).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Denetim olgusu, insanlık tarihiyle birlikte ortaya çıkan yönetim kavramıyla birlikte, gelişen ve değişen bir yapıya sahiptir.

Denetim kavramı, bir örgüt, kurum veya bir idari mekanizmanın sistemli bir şekilde ilerleyip ilerlemediğini gösteren, daha önceden belirlemiş oldukları amaç ve standartlara uyulup uyulmadığını teşhis eden, kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığını ölçen, bilgilerin ve çıktılarının tarafsızlığını ve doğruluğunu belirleyen ve sistemlerin mevzuata ne derecede uyup uymadıklarını gösteren sistematik bir süreci ifade etmektedir.

Ülkelerin süreç içerisinde değişen politik, iktisadi, kültürel ve toplumsal yapılarına karşılık denetim anlayışları da değişim göstermektedir. Küreselleşmenin etkisiyle büyüyen ülke ekonomileri, gelişen toplumsal yapılar, politik kararların toplumsal mekanizma üzerinde oluşturduğu baskı ve sorumluluk karşısında vatandaşların idareye yönelik hak ve talepleri de çoğalmakta ve bu hak ve talepleri demokratik hukuk devleti ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla karşılayacak yeni denetim arayışlarına girilmektedir. Bu açıdan Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye’de kurulan yeni bir denetim kurumu olması ayrıca ülke içi ve uluslararası yürütmüş olduğu faaliyetler açısından dikkat çeken bir denetim kurumu olmaya başlamıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun ortaya çıkmasındaki ilk adımın, birçok kaynakta 1713 yılında İsveç’te atıldığı belirtilmektedir. Ancak, kimi kaynakta söz konusu kurumun kökeninin Çin Hanedanlığına bağlı olarak geliştiği de ifade edilmektedir. Bunun yanında kurumun, Hz. Ömer döneminde kurulan Muhtesip kurumuyla şekillendiği, Abbasiler döneminde kurulan Divan-ı Mezalim; Osmanlı Devleti’ndeki Şeyhülislamlık kurumu;

Kadiasker ya da Ahilik teşkilatı gibi birden fazla kuruma benzetilerek günümüzdeki halini aldığı belirtilmektedir.

Türkiye’de, 1960 yılından itibaren gündeme gelmeye başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu, 2010 yılında yapılan halkoylamasıyla birlikte Anayasa’nın bazı maddelerinde değişiklik yapılması akabinde anayasal güvenceye kavuşmuş ve 2012 yılında 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuştur.

Kurum, diğer klasik denetim türlerinin ikamesi olamayacağı gibi idare ve birey arasındaki uyumsuzlukları çözümlenmeye çalışan, idarenin iş ve işlemlerinden dolayı zarara uğrayan bireylerin hak ve özgürlüklerini muhafaza etmeye çalışan, idarenin bu iş ve işlemlerinin tekrarlanmaması için idareye önerilerde bulunan ve devlet ile halk arasında arabulucu konumda olan bir yapıya sahiptir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasına yönelik çalışmalara bakıldığında iki farklı düşünce ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, kurumun oluşturulma çabalarında Türkiye’nin ne kadar istekli adım atıp atmadığı; ikinci durum ise, kurumun “vatandaş odaklı” hedefler üzerine mi yoksa diğer ülkelerden etkilenecek mi kurulmaya çalışıldığı düşüncesidir.

Buna göre, 1960’da DPT’nin hazırlamış olduğu Kalkınma Planları, TODAİE tarafından hazırlanan MEHTAP, KAYA ve Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırma Projesi, 1982 Gerekçeli Anayasa Tasarısı ya da TÜSİAD, TOBB gibi özel kuruluşların yapmış oldukları çalışmalarda; Türk kamu yönetiminin belli başlı sıkıntılarına değinilerek bunların önlenmesi için yeni bir denetim kurumuna ihtiyaç olduğu ve bunlara bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yönetim ve birey arasındaki sıkıntıları çözmekte başarılı olacağı düşünülerek, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na ihtiyaç olduğu

önerilerle desteklenmiştir. Ancak, bu adımlar Türkiye'nin söz konusu kuruma ne kadar istekli yaklaştığını gösterse de kimi çalışmaların askıda kalması, kimisine gereken önemin verilmemesi ya da sonuçlandırılmamış çalışmaların ardından aynı konuda bir başka düzenleme, norm ya da kanunun yapılmaya çalışılması, Türkiye'nin bu konuya isteksiz veya kararsız yaklaştığı eleştirisini de beraberinde getirmiştir.

Diğer bir duruma göre, Türkiye'de nüfusun artmasıyla birlikte vatandaşın artan sorunları ve talepleri karşısında denetim kurumları ve denetim birimlerinde de artış yaşanmaktadır. Yönetimin halk ve iletişim kanallarının görevlerini tam olarak benimsememeleri, bireylere gerekli ilgiyi göstermemeleri, istenilen bilgiyi eksik vermeleri ya da hiç bilgi vermemeleri, idarenin sorumsuzca davranışlarından kaynaklı vatandaşın hak ve özgürlüklerini zarara uğratacak nedenler dışında, KDK'nın, birey ve idare arasında çıkan uyuşmazlıklara karşı çözüm odaklı yaklaşması, söz konusu kurumun “vatandaş odaklı” bir kurum olduğunu göstermektedir.

Ayrıca, kamu denetçiliği olan ülkelerin, diğer ülkelerin dikkatini çekecek şekilde muntazam ve sistematik olarak işlemesi, ombudsmanlık kurumuna sahip olan AB'ye üye ülkelerin hemen hemen hepsinin AB ile iyi ilişkiler sergilemesi ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde, yönetimini uluslararası boyutta geliştirmek istemesi, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na ihtiyaç olduğu düşüncesini de tetiklemiştir. O halde Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, hem “vatandaş odaklı” hem de kendi idaresini geliştirmek amacıyla diğer ülkelerden etkilenecek ve özellikle AB sürecine yönelik olarak oluşturulduğu söylenebilir.

2013 yılında ilk şikayet başvurularının yapılmasıyla birlikte fiilen harekete geçen Kamu Denetçiliği Kurumuna, 2018 yılı Ekim ayı da dahil olmak üzere toplam 54.155 adet

şikayet başvurusu gerçekleşmiş ve söz konusu şikayet başvuruları daha çok, kamu personel rejimini, eğitim- öğretimi, güvenliği, ekonomi ve maliyeyi, kadın ve çocuğu, sağlığı, insan haklarını ilgilendiren konularla ilgili olarak yapılmış ve çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Kuruma yapılan şikayet başvuruları posta, e-posta, elden, faks ve e-başvuru yollarıyla yapılmaktadır. Şikayet başvuruları için oluşturulan özel web sayfası, SSL Sertifikası ve 2014 yılında güncellenen Elektronik Belge Yönetim Sistemi ile hem bilgilerin muhafaza edilmesi hedef alınmış hem de vatandaşın kuruma olan güveni artırılmaya çalışılmıştır. Bu açıdan son dönemlerde elektronik ortamda yapılan başvuru sayıları artmış ve Faaliyet Raporunda da belirtildiği üzere, 2017 yılında 13.312 adet ile en fazla başvuru e-başvuru yoluyla gerçekleşmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun en önemli özellikleri tarafsızlığı ve bağımsızlığı olarak değerlendirilmektedir. Kamu Başdenetçisinin TBMM tarafından seçilmesi, kurumun Meclise bağlı olması, res' en karar verebilme yetkisini elinde bulundurması, kararlarının yasama ve yürütmeden bağımsız olması ve bu kararların bağlayıcı nitelikte olmaması durumları, kurumun tarafsızlığı ve bağımsızlığını tehlikeye düşürecek durumlar arasında değerlendirilmiştir. Ancak, söz konusu kurumun hukuki bir yaptırımının bulunmaması, kararlarının tavsiye niteliğinde olması, inceleme ve araştırma sonrasında hazırlamış olduğu raporları ya da yıllık faaliyet raporlarını kamuoyuna sunması, sivil toplum ya da medya ile iç içe olması durumları da demokratik ilkelerin önemsendiğini göstermektedir. Ayrıca, söz konusu denetim kurumunun hiyerarşik yapı içerisinde kalmaması ve hiyerarşik talimat vermemesi de demokratik temellere bağlı kalarak adım atıldığını göstermekte ve bu sayede kurum, vatandaşın kendisine güvenilir adımlarla yaklaşmasını sağlamaktadır.

Türkiye’de yargısal denetim, yalnızca idarenin iş ve işlemlerinin hukukiliğini denetlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise, bu iş ve işlemlere karşı hem yerindelik hem de hukukilik denetimi yapmaktadır. Söz konusu durum, KDK’nın yaptırım gücünü geliştireceği gibi yargının denetim görevlerini azaltabilir ve daha kısa bir zamanda vatandaşın maddi-manevi zararlarının karşılanması sağlanabilir.

Türkiye, gelişmekte olan bir yapıya sahip olduğu için değişimlere daha kolay ayak uydurabilir. Bu açıdan, 2013-2017 yılları faaliyet raporlarına ve 2017-2019 yılları performans programlarına bakılarak siyasi, idari veya kültürel değişimlere adapte olmaya çalışan kurumun, gelişmek adına gayret gösterdiği söylenebilir. Ayrıca, ülkemizde 2012 yılından beri var olan kurum, diğer ülkelere nazaran tam olarak kimliğini belirleyememiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, etkinliğini ve kalitesini arttırması, imajını geliştirmesi, olgunlaşma evresinden kurumsallaşma evresine geçebilmesi için; vatandaş bilincinin arttırılması, kişilere hak arama hürriyetini kullanabilecekleri bir ortam sunulması, en önemlisi eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesi, bilgi akışının açık ve anlaşılır halde sunulması sağlanmalıdır. Bunun için ülke vatandaşı ile eğitim sisteminin entegre olması ve vatandaşların eğitim sistemini benimsemeleri gerekmektedir.

Ayrıca, halk ve ilişkiler ağının geliştirilmesi, basın ve kamuoyu ile olan iletişimin arttırılması, vatandaş katılımını artırabileceği gibi temsili ve katılımcı demokrasiyi de artırabilir. Söz konusu kurumun, idarenin sorumsuz davranışlarını önlemek için basını araç olarak kullanması, idarenin daha temkinli ve tutumlu hareketler sergilemesine de yardımcı olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yargı ve diğer denetim sistemlerinin iş yükünü hafiflettiği gibi kendi iş yükünün de azalması adına Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması gerektiği önerilmiştir. Yerel ombudsmanlığın oluşturulması; gerek yerel demokrasinin gerekse ülke demokrasisinin gelişmesine yardımcı olacaktır.

Türkiye’nin katı bir merkeziyetçi bir yapıya ehil olması ve bürokrasinin bir ideoloji halini alarak “bürokratizm” haline gelmesi, geleneksel Türk kamu yönetimi geleneğinin ayrılmaz parçalarıdır. Buna bağlı olarak, değişmeyen “devlet baba” kimliği, kayırmacılık, hırsızlık, rüşvet, liyakat dışı yönetim vb. durumlar kötü yönetim imajını mevcut kılmaktadır. Ayrıca bunlar, vatandaş-idare ve devlet arasında ciddi problemleri beraberinde getireceği gibi, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kullanım oranını da etkilemektedir.

Özetle, Türkiye’de henüz olgunlaşma aşamasında olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurumsal saygınlığını kazandıktan sonra çağdaş bir denetim mekanizması olarak daha aktif şekilde kullanılacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2007), “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:11, ss.79-102.
- Acar, H. (2018), “Kamu Güvenliğinin Sağlanmasında Weberyen Bürokrasi ve Hiyerarşı Kavramı”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt:14, Sayı:3, ss.667-684.
- Acar, İ., A. (2008), “İç Denetim-Stratejik Plan-Performans Yönetimi Çerçevesinde Kavramsal Değerlendirmeler”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı:26, ss.79-83.
- Acar, K., O. (2018), “Dijital Çağda Bilgi Edinme ve Başvuru Hakkı: E-Devlet ve Sosyal Medya Üzerinden Yapılan Başvuruların Kamu Çalışanları Açısından Değerlendirilmesi”, *Social Sciences Studies Journal*, Cilt:4, Sayı:24, ss.4836-4848.
- Acar, T. (2009), “*Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu*”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Akbaşoğlu, M., E. (2017), “*Kamu Denetçiliği Kurumu Çalıştay Raporu*”, file:///C:/Users/HP/Desktop/YENİ%20SİSTEME%20UYGUN%20MAKALELER/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf. ss.8-136.

- Akcagündüz, E. (2012), “*Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu*”, T.C. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Akçay, E. (2016), “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt:5, Sayı:5, ss.37-68.
- Akgül, B., A. (2000), “*Türk Denetim Kurumları*”, İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Akkoca, H., H. (2013), “*2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*”, T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Ak Parti Seçim Beyannamesi (2018), <http://www.memleket.com.tr/ak-parti-secim-beyannamesi-1405297h.htm>. Erişim: 06.10.2018.
- Akpınar, E. (2006), “*Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Akpınar, M. (2011), “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, ss.235-261.
- Aksoy, M., Geçgel, B. ve Öz, Y. (2018), “Sayıştay Hesap Yargısı”, *T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayınları*, No:115, Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi No:44, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Sayistay_Hesap_Yargisi.pdf.

- Aktel, M., ve Kerman, U. (2013), “Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:9, ss.21-37.
- Akyel, R. (2010), “Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri İle İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:19, Sayı:3, ss.1-22.
- Alemdar, Z. (2011), “Sarmal Modeli Yarı Sarmak: Türkiye'de İnsan Hakları Kurumları-Devlet-AB İlişkisi”, *Uluslararası İlişkiler/International Relations*, Cilt:7, Sayı:28, ss.111-128. <https://www.jstor.org/stable/pdf/43926476.pdf>. Erişim: 30.12.2018.
- Alhas, U. (2015), “Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Denetim: “Teftiş Denetim Organları Mevzuat Farklılıkları”, Türk Hava Kurumu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Alkan, H. (2017a), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, *Yeni Türkiye Dergisi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı)*, Yıl, 23, 471-476.
- Alkan, H. (2017b), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi”, *Seta Perspektif*, Sayı:165, https://setav.org/assets/uploads/2017/02/165_perspektif.pdf.
- Alodalı, M., F., B., Usta, S. (2017), “Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Strategic Public Management Journal*, Cilt:3, Sayı:6, ss.168-184.

- Arı, S. (2014), “*Dünya’da Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Karşılaştırması: Yapısal Analiz*”, T.C. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Siyaset Bilimi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Arı, S. (2017), “İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, Cilt:3, Sayı:3, ss.135-151.
- Arklan, Ü. (2006), “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi*, Cilt:4, Sayı:3, ss.82-100.
- Arslan, A. (2002), “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 140, Cilt:2, ss.1-14.
- Arslan, A. (2004), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, *Maliye Dergisi*, Cilt:1, Sayı:145, ss.1-44.
- Asya, M. (2017), “*Türkiye’de Devlet ve Birey İlişkilerinin Dönüşümünde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Rolü*”, T.C. Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Atalay, C. (2016), “Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Ortaya Çıkışı”, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:12, Sayı:2, ss.462-480.

- Atay, E., E. (2014), “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, *T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi*, Sayı:1, ss.1-97.
- Avşar, B., Z. (2012), “*OMBUDSMAN: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Denetçisi*”, 1.Baskı, İstanbul: Hayat Yayınları.
- Aydın, K. (2018), “*Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve Türkiye Uygulaması*”, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Programı, Yüksek Lisans Tezi.
- Aydoğdu, Ö. (2017), “*Ombudsmanlık*”, T.C. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M., A. (2003), “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, ss.153-179.
- Aytekin, Y. (2017), “*Belediyelerde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Kapsamında İç Denetim Uygulamaları ve Edirne Belediyesi Örneği*”, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Bağımsız Denetim Yönetmeliği(Güncel) (2012).T.C. Resmi Gazete, 28509, 26.12.2012, <http://kgk.gov.tr/DynamicContentDetail/5106/Yo%CC%88netmelikler>. Erişim: 05.10.2018.
- Bakır, M. (2005), “*Denetim*”, Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Mevzuatı İlaveli, Trabzon: Dilara Yayınevi.

- Batmaz, Y. (2015), “Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:98, ss.5-18.
- Bezirci, M., Karasioğlu, F. (2011), “Türkiye’de Denetimin Tarihsel Gelişimi”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı:21, ss.571-592.
- Bilge, S., Daşkaya, N. (2015), “Mahalli İdarelerde İç Denetimin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 168, ss.108-133.
- Bozkurt, P. (2013), “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, *Denetim Dergisi*, Sayı:12, ss.56-62.
- Bozkurt, P. (2018), “Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Sistemi: Stratejik Yönetim Perspektifinden Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:109, ss.9-25.
- Bozoğlu, M. (2008), “Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu”, T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Boztepe, H. (2013), “Halkla İlişkiler Perspektifinden Güven Kavramı: Katılımcılık, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkelerinin Kamu Kurumlarına Yönelik Güvenin Oluşmasındaki Rolü”, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, Cilt:0, Sayı:45, ss.53-74.
- Büyükavcı, M. (2008), “Ombudsmanlık Kurumu”, *Ankara Bürosu Dergisi*, Sayı:4, ss.10-13.
- Cılızoğlu, G., Y., Çetinkaya, A. (2017), “Toplumsal Yarar Amaçlı Örgütlerin Yeni Medya Aracılığıyla Baskı Grubu Olma Süreci”, *Global Media Journal TR Edition*, 8(15), ss.259-275.

- Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. (2018). T.C. Resmi Gazete, 30474, 10.07.2018.
- Çağdaş, T. (2017), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Düzenlenmesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, ss.83-107.
- Çalışkan, M. (2013), “*Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Örneği*”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği. (2012). T.C. Resmi Gazete, 28453, 31.10.2012. <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/41722>.
- Çetiner, M. (2017), “*Kamu Denetçiliği*”, T.C. Çığ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Çilingir, A., G. (2018), “Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların İdari Yapı İçerisindeki Rolü”, *Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:2, Sayı:1, ss.1-13.
- Çömlekçi, F. (2010), “*Muhasebe Denetimi ve Mali Analiz*”, 5.Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını (Vol.1585).
- Demiral, G., Y. (2009), “Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara*.

- Demir, K., A. (2012), “ *Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Demir, K., A. (2014), “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı:1, ss.1-12.
- Demirci, M. (2013), “*Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Deniz, Y. (2014), “*Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı*”, T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi.
- Derin. C., Coşkun, B. (2018), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Sayı:7, ss.173-195.
- Dervişoğlu, S. (2010), “İnsan Haklarının Korunması Açısından İl ve İnsan Hakları Kurulları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, ss. 95-120.
- Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). T.C. Resmi Gazete, 30479, 15.7.2018.
- Doğan, K., C. (2015), “Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Cilt:3, Sayı:3, ss.107-141.

- Durmuş, A., F., Otlu, F., Özkan., Ö. (2018), “Denetim Kanıtı Kalitesinin Denetçi Görüşüne Etkisi: Literatür İncelemesi”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt:9, Sayı:1, ss.66-88.
- Efe, H., Demirci, M. (2013), “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:90, ss.49-72.
- Engin, R. (2015), “Belediyelerde Performans Denetimi ve Türkiye’deki Durumun Değerlendirilmesi”, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Erçiçek, M. (2016), “Türkiye’de Denetimin Gelişimi ve Yeni Gelişmeler Işığında Denetimin Dönen Varlıklara Etkisi ve Bir Uygulama”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Erdoğan, M. (2002), “Muhasebe, Denetim ve Bağımsız Denetimin Gerekliliği”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Sayı:5, ss.51-63.
- Erdoğan, O. (2010), “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Yüksek Lisans Tezi.
- Eryılmaz, B. (2008), “Etik Kültürü Geliştirmek”, *Türk İdare Dergisi*, 459, ss.1-12.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2011), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt:4, Sayı:7, ss.19-45.
- Eryılmaz, B. (2013), “Kamu Yönetimi”, 6.Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Esgün, İ., U. (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:45, Sayı:1, ss.252-278.
- Falay, N. (1997), “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:25, ss.18-30.
- Fendoğlu, H., T. (2010), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)”, *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, Aralık 2010, http://hasantahsinfendoglu.com/dokumanlar/insan_haklari/KAMU_DENETCI_LIGI_OMBDUSMANLIK_.pdf. Erişim: 07.08.2019.
- Fendoğlu, H., T. (2016), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Sayı:5, ss.14-36.
- Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları (2014), <http://www.muhasibesitesi.com/genel-kabul-gormus-denetim-standartlari.html>. Erişim: 23.04.2018.
- Gişi, S. (2017), “Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Sayı:2, ss.1-42.
- Gökçe, A., F. (2012), “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:17, Sayı:2, ss.203-227.

- Göküş, M. (2015), “*Kamu Sektöründe İç Denetim: Genel Bütçe Kapsamındaki İdarelere Yönelik Bir Araştırma*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Gönen, S., Rasgen, M. (2015), “Sürekli Denetim Sisteminin Bir Yazılım Programında Uygulanabilirliğine İlişkin Örnek Olay Çalışması”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*”, Cilt:7, Sayı:1, ss.181-191.
- Güçlü, F. (2008), “*Muhasebe Denetimi: İlkeler ve Teknikler*”, 3.Baskı, Ankara: Detay Yayıncılık.
- Gülener, s. (2013), “Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt:8, Sayı:1, ss.1-27.
- Güneş, Ü. (2018), “Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu”, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:20, Sayı:1, ss.165-186.
- Gürbüz, H. (1995), “*Muhasebe Denetimi*”, 4. Baskı, İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi.
- Gürün, F., Gezici, Z. (2018), “Yerel Yönetimlerde Şeffaflığın Önemi”, *Anadolu Bil Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Sayı: 50, ss.67-84.
- Güvemli, O., Özbirecikli, M. (2011), “Türkiye’de Bağımsız Muhasebe Denetiminin Gelişim Süreci 1990-2011”, *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, ss.146-180.

Habertürk.com. (24.04.2010), “İşte Ombudsman, Yetkileri ve Ombudsmanlığın Farklı Uygulamaları”, <https://www.hukukihaber.net/mevzuat/iste-ombudsman-yetkileri-ve-ombudsmanligin-farkli-uygulamalari-h3353.html>. Erişim: 06.08.2019.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik (1920). T.C. Resmi Gazete, 25298, 23.11.2003. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/11/20031123.htm#1>. Erişim: 31.12.2012.

İnaç, H., Ünal, F. (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:18, ss.21-41.

İnal, Y., G. (2012), “*Kamu Yönetiminde Merkezileşmiş Bir Otorite Olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu*”, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

İnce, M. (2012), Yönetim Bilimi, “Hizmet İçi Eğitim”.

Kahraman, İ. (2017), “*Kamu Denetçiliği Kurumu Çalıştay Raporu*”, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

Kahraman, M. (2011), “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:8, Sayı:16, ss.355-373.

Kalender, R. Demir, L. (2013), “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”,

<http://www.muharrembalci.com/hukukdunyasi/makaleler/birikimlerI/68.pdf>.
ss.246-269.

Kamu Denetçiliği Kurumu (2016), “*İdare Faaliyet Raporları*”, ss.1-86.

Kamu Denetçiliği Kurumu (2017), “*İdare Faaliyet Raporları*”, ss.12-112.

Kanca, O., C. (2017), “ 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, ss.493-505.

Kaplan, Ç., Macit, M. ve Özcan, E. (2014), “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma”, *Journal Of The Institute Of Social Sciences Çankırı Karatekin University/Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, ss.75-104.

Karakoç, R. (2018), “Türkiye’de Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 109, ss.79-102.

Karakul, S. (2011), “Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerindeki Olası Etkileri”, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, http://openaccess.dogus.edu.tr/bitstream/handle/11376/1088/Karakul_2011.pdf ?sequence=1&isAllowed=y. ss.155-165.

Karaüzüm, İ. (2008), “*Ombudsman Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi*”, T.C İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı İşletme Yönetimi ve Organizasyon Bilim Dalı, Doktora Tezi.

Karcı, Ş., M. (2010), “*Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu*”, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi.

Kaya, F. (2016), “Türkiye Cumhuriyeti’nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:48, ss.165-181.

Kayhan, E. (2019), “*Ombudsmanlık: Türkiye ve ABD Uygulamaları*”, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

KDK, 2013 Yılı Faaliyet Raporu.

KDK, 2014 Yılı Faaliyet Raporu.

KDK, 2015 Yılı Faaliyet Raporu.

KDK, 2016 Yılı Faaliyet Raporu.

KDK, 2017 Yılı Faaliyet Raporu.

KDK, 2017 Performans Programı.

KDK, 2018 Performans Programı.

KDK, 2019 Performans Programı.

Kepekçi, C. (1998), “*Bağımsız Denetim*”, 3.Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Kesik, A. (2005), “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:9, ss.94- 114.

- Kestane, D. (2006), “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı:151, ss.128-142.
- Kılıç, S. (2014), “*Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Kıral, H. (2014), “*İÇ DENETİM 'yönetime değer katmak'*”, 1. Baskı, Ankara: İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları.
- Kıımanoğlu, H., Çak, A. G. M. (2000), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, *Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri*, 315.
- Kılavuz, R., Yılmaz, A., İzci, F. (2003), “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği”, *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1, ss.49-68.
- Kocabaş, E. (2015), “*Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması ve Öneriler*”, İstanbul Aydın Üniversitesi Muhasebe ve Finans Yönetimi Ana Bilim Dalı Muhasebe ve Denetimi Programı, Yüksek Lisans Tezi.
- Koç, O. (2015), “Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Akademik Hakemli Dergisi*, (Ed. Ümit Şahin), Sayı:2, ss.11-141.

- Konca, T. (2010), “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal, Yargısal ve İdari Denetimi*”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Köse, H., Ö. (2007), “Dünyada Ve Türkiye’de Yüksek Denetim, Ankara: Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.”
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Dunyada_Turkiyede_Yusek_Denetim.pdf. Erişim: 24.12.2017.
- Kubalı, D. (1998), “Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar”, *Cumhuriyet’in 75. Yıl Dönümü Yayınları*,
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Performans_Denetimi_Kavram_Ilkeler_Metodoloji_Uygulamalar.pdf. Erişim: 25.12.2017.
- Kulaksız, H. (2008), “*Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Sistemi ve Uygulanabilirliği*”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Kuluçlu, E. (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63, ss.3-37.
- Kurdoğlu, H., İ. (2008), “*Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik Açısından İncelenmesi*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Kurnaz, N., Çetinoğlu, T. (2010), “*İÇ DENETİM Güncel Yaklaşımlar*”, 1. Basım, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Kutlu, Ö., Sevinç, İ., Kahraman, S. (2018), “Türkiye’de Kalkınma Planları Çerçevesinde Avrupa Birliği Katılım Sürecinin Değerlendirilmesi”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt:20, Sayı:34, ss.29-40.
- Küçük, H. (2018), “Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisinde Sosyal Politikalar Üzerinde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme: Kadıköy Belediyesi ve Esenler Belediyesi Örneği”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:7, Sayı:14, ss.198-217.
- Memişoğlu, D. (2006), “*Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*”, T. C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Mil, H., İ. (2016), “*Türk Kamu Denetim Sistemi*”, 1.Basım, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Mil, H., İ., Güvercin, A. (2015), “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak Denetimin Türk Kamu Yönetiminde Resmi Belgeler Aracılığı İle İncelenmesi ve Reform Önerileri”, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, Cilt:7, Sayı:4, ss.336-349.
- Milli Eğitim Bakanlığı (2018), “İdare Hukuku ve İdari Yargı İşlemleri”, http://megep.meb.gov.tr/mte_program_modul/moduller/%C4%B0dare%20Hukuku%20ve%20%C4%B0dari%20Yarg%C4%B1%20%C4%B0%C5%9Flemleri.pdf
- Mercan, C (2012), “İç Denetim Rehberi”, http://www.yok.gov.tr/documents/10279/7708108/ic_denetim_rehberi.pdf/2708ee74-cd02-487e-ae03-e765033565fb. Erişim: 09.10.2018.

- Muradova, D. (2013), “*Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, T. C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Navdar, Y., Aydemir, H. ve Ergün, K. (2018), “İdari Yargıda Kalem Yönetimi ve Uygulamaları”, *Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı*, http://www.yayin.adalet.gov.tr/dosyalar/pdf/kalem_2018.pdf. ss.1-114.
- Odyakmaz, Z. (2008), “Eşitlik Kurumları ve Türkiye’de Durum”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:16, Sayı:1, ss.94-116.
- Oktay, F. (31.10.2018), “Cumhurbaşkanı Yardımcısı Oktay: On Ayda CİMER’e 2 milyon 784 bin 220 başvuru ulaştı”, <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/cumhurbaskani-yardimcisi-oktay-on-ayda-cimere-2-milyon-784-bin-220-basvuru-ulasti/1299264>. Erişim: 25.07.2019.
- Okur, Y. (2007), “*Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*”, 1.Basım, Ankara: Nobel Basımevi.
- Ökten, S., Turhan, D., G. (2015), “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, Cilt:11, Sayı:2, ss.129-151.
- Öncü, N. (2015), “*1982 Anayasası’na Göre Kamu Denetçiliği Kurumu*”, T.C. Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim ve Kamu Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

- Önder, Ö., Türkoğlu, İ. (2012), “Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 17, ss.198-214.
- Önen, M., Kurnaz, S. (2017), “Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar”, *Assam Uluslararası Hakemli Dergi (Assam – Uhad)*, Cilt:4, Sayı:8, ss.51-69.
- Önen, M., S. (2015), “Ombudsman Kurumu: İsveç Parlamento Ombudsmanlığı İle Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Denetim Alanları Ve Kararlarının Bir İncelenmesi”, *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, (Ed. Mehmet Önal, Ersan Ersoy, Mustafa Yıldırım vd.), Cilt:4, Sayı:1, ss.1-298.
- Özcan, O. (2015), “*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Vergilendirme Açısından Etkinliğinin Analizi*”, T. C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk Bilim Dalı, Doktora Tezi.
- Özdemir, K. (2012), “*Türkiye’de İdari Yargı Düzeni ve Kamu Denetçiliği*”, T.C. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Özdemir, M. (2008), “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:7, ss.179-195.
- Özekicioğlu, S. (2018), “Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt:16, Sayı:1, ss.158-175.

- Özekicioğlu, S. (2018), “Yüksek Denetimin Tarihsel Geçmişı ve Avrupa Birliği’nde Yüksek Denetim”, *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1, ss.73-86.
- Özer, M., A. (2015), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:98, ss.19-40.
- Özer, T., Ö. (2013), “*Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Çerçevesinde Geleceğin Denetimi*”, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Muhasebe Finansman Doktora Programı.
- Özker, R. (2017), “*Ekonomik ve Sosyal Haklar Özelinde İnsan Hakları Uygulamaları (Türkiye Örneği)*”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Öztürk, F. (01.10.2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde TBMM: Yetkileri ve Görevleri Ne Olacak?”, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44737074>. Erişim: 18.10.2018.
- Parlak, B. (2013), “*Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*”, 2.Basım, İstanbul: Beta Basım A.ř.
- Parlak, B., Doğan, K., C. (2015), “*Kamu Yönetiminde Denetim: Karşılařtırılmalđ Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği*”, 1.Basım, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak) (2004), T.C Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, file:///C:/Users/HP/Desktop/KAYNAK%C3%87A/Performans%20Esasl%C4

%B1%20B%C3%BCt%C3%A7eleme%20Rehberi%20(Aral%C4%B1k%202004).pdf. ss.2-98. Erişim: 20.03.2018.

Pınar, A., C. (2014), “*Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu*”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Sağlam, A. (2015), “*Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu*”, T.C. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı, Yüksek Lisans Tezi.

Sanal, R. (2002), “*Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*”, 1.Basım, Ankara: TODAİE Yayınları.

Saraçoğlu, C. (02.10.2018), “Sayıştay’dan Popülerlik Denetimi”, <https://www.yenisafak.com/ekonomi/sayistaydan-populerlik-denetimi-3399303>. Erişim: 07.10.2018.

Sevinç, İ. (2015), “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:20, Sayı:4, ss.99-121.

Sezen, S. (2001), “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:34, Sayı:4, ss.71-96.

Sobacı, M., Z., Köseoğlu, Ö. (2014), “Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:4, ss.25-45.

- Soyupek, Y. (2014), “Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, ss.17-29.
- Sürekli, C., N. (2013), “Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Etkisi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Sürekli, C., N. (2016), “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye’deki Uygulamaları”, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Doktora Tezi.
- Süt, H., İ. (2010), “Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Ombudsmanlık: “Kamunun Denetimsizliği Ve Yolsuzluk”, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Şafaklı, O., V. (2009), “Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak “Ombudsman” ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:X I, Sayı:II, ss.161-197.
- Şahin, E., Şabaplı, M. (2010), “Dünyada ve 2010 Anayasa Değişikliği Sonrası Türkiye’de Genel Özellikleriyle Ombudsmanlık”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:9, Sayı:42, ss.768-778.

Şeker, D., Şeker, G. (2004), “Avusturya Devletinde Kamu Yönetimi”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*”, Cilt:1, Sayı:1, ss.2-26.

Tabakoğlu, A., Taşdirek, O., Ç.(2015), “Osmanlıda Mali Denetimin Kurumsal Gelişimi- Maliye Teftiş Heyetinin Kuruluşu”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt:13, Sayı:2, ss.91-113.

T.C. Anayasa Mahkemesi (2018a), “Norm Denetimi”, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/gorevyetki/normdenetimi.html>. Erişim: 07.11.2018.

T.C. Anayasa Mahkemesi (2018b), “Bireysel Başvuru”, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/gorevyetki/bireyselbasvuru.html>. Erişim: 12.11.2018.

T.C. Maliye Bakanlığı ve Bümko (2018), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu & 7066 Sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu & 2018 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve 2018 Yılı Yatırım Programının İcmal Tabloları”, ss.6-245, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/11153,5018-7066pdf.pdf?0>. Erişim: 09.10.2018.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (26.07.2018), “Sayıştay Başkanı Seyit Ahmet Baş, Anadolu Ajansı Muhabirinin Sorularını Yanıtladı”, <https://sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12311>. Erişim: 07.10.2018.

T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2018), “2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2017_Dis_Denetim.pdf. ss.1-102.

- Tekin, D. (2018), “*Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Etkinliği*”, T.C. İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Temizkan, K. (2008), “*Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, T.C. Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Toprak, D. (2008), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:2, ss.313-333.
- Türk Dil Kurumu (2017), “Güncel Türkçe Sözlüğü”, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GT.S.5c06f829771290.42218690. Erişim: 24.12.2017.
- Türk Dil Kurumu (2018a), “Büyük Türkçe Sözlüğü”, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c06f66b4047d3.03772755. Erişim: 20.03.2018.
- Türk Dil Kurumu (2018b), “Büyük Türkçe Sözlüğü”, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c06f665acb316.98424101. Erişim: 20.03.2018.
- Türkoğlu, İ., Demirhan, Y. (2013), “Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye’de İdari Reformlar”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:22, Sayı:2, ss.315-332.

Türkiye Barolar Birliği, “Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni”, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx.
Erişim: 20.10.2018.

Türkiye Belediyeler Birliği, “Mahalli İdare Birlikleri”, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/mahalli-idare-birlikleri/>. Erişim:
20.11.2018.

Usta, H. (2014), “Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminin Denetimi”, *Denetim*, Cilt:13, Sayı:13, ss.27-33.

Uyar, M. (2018), “Muhasebe Denetimi ve İç Kontrol Sisteminin İşletmelerde İnovasyon Yapma Yeteneğine Etkileri Üzerine Ampirik Bir İnceleme”, *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1, ss.149-168.

Uysal, O. (2010), “*Kamu Kesiminde Performans Denetiminin Etkinliği Bakımından Sayıştay’ın Rolü*”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Ünal, F. (2008), “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*”, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi.

Ünal, F., Efe, F.(2018), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Etkinlik Sorunu”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:58, ss.239-249.

- Yatkın, A., Taşer, İ. (2015), “Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:25, Sayı:1, ss.89-103.
- Yıldırım, A. (2014), “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl:2, Sayı:2/2, ss.197-217.
- Yılman, B. (2017), “*Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi*”, T.C. Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Yılmaz, Ş., E. (2014), “*1982 Anayasası’na 2010 Anayasa Değişiklikleri İle Getirilen Kamu Denetçiliği Kurumu ve İdari Yargı Denetimi İle İlişkisi*”, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Yüksel, İ. (2018), “*1982 Anayasası’na Göre Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Kanun Yapma Yetkisi*”, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi.
- Yürekli, Ö. (2017), “Teftiş Kurulu Modelindeki Denetim Birimlerinin Şeffaflık Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:486, ss.349-372.
- www.DW.com (21.06.2018), “Yeni Dönemde Meclisin Yetkileri”, <https://www.dw.com/tr/yeni-d%C3%B6nemde-meclisin-yetkileri/a-44305414>.

www.tbmm.gov.tr (2018a), “Meclis Denetim Yollarından Biri Olarak Dilekçe Komisyonu Çalışmalarının Niteliği”,

https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm. Erişim: 24.10.2018.

www.tbmm.gov.tr (2018b), “İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu: Komisyonun Kuruluşu”, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>. Erişim: 24.10.2018.

www.tbmm.gov.tr (2018c), “İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu: Komisyon Havale Edilen İşler”, https://komisyon.tbmm.gov.tr/tasari_teklif.php. Erişim: 29.10.2018.

www.tbmm.gov.tr(2018d), “Avrupa Birliği Uyum Komisyonu: Komisyon Hakkında”, https://komisyon.tbmm.gov.tr/komisyon_index.php?pKomKod=401. Erişim: 01.11.2018.

www.tbmm.gov.tr(2018e), “Dilekçe Komisyonu: Komisyon Çalışma Usulü”, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/mevzuat.htm>. Erişim: 06.12.2018.

584 Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. (1973). T.C. Resmi Gazete, 14506, 13.04.1973.

703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2018). T.C. Resmi Gazete, 30473, 09.07.2018.

2576 Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun. (1982). T.C. Resmi Gazete, 17580, 20.01.1982.

- 2577 İdari Yargılama Usulü Kanunu (1982). T.C. Resmi Gazete, 17580, 20.01.1982.
- 2709 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).T.C. Resmi Gazete, 17863, 09.11.1982.
- 3346 Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. (1987). T.C. Resmi Gazete, 19426, 02.04.1987.
- 3568 Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik Ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu. (1989). T.C. Resmi Gazete, 20194, 13.06.1989.
- 3686 İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu. (1990). T.C. Resmi Gazete, 20719, 08.12.1990.
- 4847 Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu. (2003). T.C. Resmi Gazete, 25084, 19.04.2002.
- 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). T.C. Resmi Gazete, 25326, 24.12.2003.
- 5176 Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004). T.C. Resmi Gazete, 25486, 08.06.2004.
- 5302 İl Özel İdaresi Kanunu (2005). T.C. Resmi Gazete, 25745, 04.03.2005.
- 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). T.C. Resmi Gazete, 25531, 23.07.2004.
- 5355 Mahalle İdare Birlikleri Kanunu (2005). T.C. Resmi Gazete, 25842, 11.06.2005.
- 5393 Belediye Kanunu (2005). T.C. Resmi Gazete, 25874, 13.07.2005.

5840 Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu. (2009). T.C. Resmi Gazete, 27179, 25.02.2009.

6085 Sayıştay Kanunu. (2010). T.C. Resmi Gazete, 27790, 19.12.2010.

6216 Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun (2011), <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/kanun.html>. Erişim: 09.11.2018.

6328 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012). T.C. Resmi Gazete, 28338, 29.06.2012.

6545 Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2014). T.C. Resmi Gazete, 29044, 28.06.2014.

6771 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017), T.C. Resmi Gazete, 29976, 21.01.2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>.

EK-1. 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

11635

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

Kanun Numarası : 6328
Kabul Tarihi : 14/6/2012
Yayımlandığı R. Gazete : Tarih: 29/6/2012 Sayı : 28338
Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 52

BİRİNCİ BÖLÜM Genel Hükümler

Amaç

MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Kanun; Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

Tanımlar

MADDE 3 – (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
 - b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
 - c) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
 - ç) Denetçi: Kamu denetçisini,
 - d) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
 - e) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,
 - f) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,
 - g) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,
- ifade eder.

(2) Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi; Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

İKİNCİ BÖLÜM

Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kuruluş

MADDE 4 – (1) Bu 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.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

Kurumun görevi

MADDE 5 – (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak;

a) **(Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)**

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçilik

MADDE 6 – (1) Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri

MADDE 7 – (1) Başdenetçinin görevleri şunlardır:

a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.

b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.

c) Yıllık raporu hazırlamak.

ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

d) Raporları kamuoyuna duyurmak.

e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek.

f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.

g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.

ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

(2) Denetçilerin görevleri şunlardır:

a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.

b) Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

Çalışma ilkeleri

MADDE 8 – (1) Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar.

(3) Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir.

(4) Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir.

Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri

MADDE 9 – (1) Genel Sekreterlik; Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar.

(2) Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

a) Kurumun büro işlemini yürütmek.

b) Personelin şahsi dosyalarını tutmak.

c) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.

ç) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.

d) Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.

e) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.

f) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak.

g) Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri

MADDE 10 – (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.

c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.

f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

Adaylık ve seçim

MADDE 11 – (1) Başkanetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başkanetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başkanetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başkanetçi seçimlerine başlar. Başkanetçi gizli oyla seçilir.

(5) Başkanetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(7) Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

MADDE 12 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

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

Andiçme

MADDE 13 – (1) Görevlerine başlarken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonda aşağıdaki şekilde andiçerler:

“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

Görev süresi

MADDE 14 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenlerden görevi sona erenler, herhangi bir işleme gerek olmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönerler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır. Mükteseplerine uygun bir kadroya atamaları gerçekleşinceye kadar süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Mükteseplerine uygun kadrolara atanarlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemedede bulunulmasına son verilir.

Görevden alınma ve görevin sona ermesi

MADDE 15 – (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları

MADDE 16 – (1) Başdenetçiye en yüksek Devlet memuru; denetçilere bakanlık genel müdürleri için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. en yüksek Devlet memuru ve bakanlık genel müdürlerine ödenenlerden, vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca en yüksek Devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, bakanlık genel müdürlerinin yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır. (1)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler****Başvuru ve usulü**

MADDE 17 – (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

- a) Belli bir konuyu içermeyenler,
- b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,
- c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,
- ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

(4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

(1) 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 110 uncu maddesiyle, 16 ncı maddenin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık Müsteşarı" ibareleri "en yüksek Devlet memuru" şeklinde, "Başbakanlık müsteşar yardımcısı" ibaresi "bakanlık genel müdürleri" şeklinde, "müsteşar yardımcısına" ibaresi "bakanlık genel müdürlerine" şeklinde, "Başbakanlık Müsteşarının" ibaresi "en yüksek Devlet memurunun" şeklinde, "başbakanlık müsteşar yardımcılarının" ibaresi "bakanlık genel müdürlerinin" şeklinde değiştirilmiştir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

(5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(8) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 18 – (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.

(2) Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi

MADDE 19 – (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

İnceleme ve araştırma

MADDE 20 – (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması

MADDE 21 – (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

Raporlar

MADDE 22 – (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Açıklama yapma yetkisi

MADDE 23 – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personele İlişkin Hükümler

Personelin atanması

MADDE 24 – (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Diğer personel Başdenetçi tarafından atanır.

Kamu denetçiliği uzman yardımcılığı

MADDE 25 – (1) Kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) Dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla otuzbeş yaşını doldurmamış olmak.

Kamu denetçiliği uzmanlığı

MADDE 26 – (1) 25 inci maddeye göre kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri hâlinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Kamu denetçiliği uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir.

Personele uygulanacak hükümler ile personelin mali ve sosyal hakları

MADDE 27 – (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) **(Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/110 md.)** Genel Sekretere bakanlık genel müdürlerine uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(3) **(Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/110 md.)** Kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan adalet uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarında adalet uzman yardımcılığı ve Kurumun diğer personeline ise Adalet Bakanlığında aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. Adalet Bakanlığında emsali personele ödenenlerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi**MADDE 28 – (Değişik: 12/7/2013-6495/54 md.)**

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar ile hâkim ve savcılar, kendilerinin muvafakatları alınmak kaydıyla Kurumda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin sayısı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini aşamaz ve bu şekilde yapılacak görevlendirme süresi iki yılı geçemez. Ancak ihtiyaç hâlinde bu süre bir yıllık dönemler hâlinde uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca on iş günü içinde yerine getirilir. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. Bu personelin izinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır ve yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır. Bunların Kurumda geçirdikleri süreler, kendi kurumlarında geçirilmiş sayılır.

BEŞİNCİ BÖLÜM Çeşitli Hükümler

Bütçe

MADDE 29 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı.
- b) Diğer gelirler.

(2) Kurum bütçesinden bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderler yapılır.

Yasaklar

MADDE 30 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, 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) Başdenetçi, 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.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 31 – (1) Başdenetçi 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) Başdenetçi 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 tabidir.

Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 32 – (1) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını ile diğer personel hakkındaki soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

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

Emeklilik

MADDE 33 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını ile diğer personel, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. **(Değişik ikinci ve üçüncü cümle: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)** Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler için “bakanlık genel müdürleri” esas alınarak belirlenir. Bu görevleri sırasında 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamına girenlerin bu görevde geçen süreleri makam tazminatı ile temsil tazminatı ödenmesi gereken süre olarak değerlendirilir ve emeklilik yönünden Başdenetçi “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler “bakanlık genel müdürleri” için belirlenmiş olan ek gösterge, makam tazminatı ile temsil tazminatından aynı usul ve esaslara göre yararlandırılır.

(2) Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri hâlinde emekli aylıkları kesilir ve 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yeniden sigortalı sayılır. Bu şekilde emekli aylıklarını kestirmek suretiyle yeniden sigorta primi ödeyenlerin görev sürelerinin bitiminde emekli aylıkları genel hükümlere göre yeniden belirlenir.

(3) Başdenetçi ve denetçiler hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanunda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz.

Kadrolar

MADDE 34 – (1) Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

Değişiklik yapılan hükümler

MADDE 35 – (1) (14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(2) (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(3) (5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

Geçiş hükümleri

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten onbeş gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

(3) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulur.

(4) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli listede yer alan Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 inci ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, doktora yapmış üniversite öğretim elemanları veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapılabilir. Kamu denetçiliği uzmanı olarak atanacakların mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

(5) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, bu Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanmaya başlanır.

Yürürlük

MADDE 36 – (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi yayımı tarihinden dokuz ay sonra, diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 37 – (1) Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Bakanlar Kurulu yürütür.

**6328 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN
MEVZUATIN VEYA ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL EDİLEN
HÜKÜMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ**

GÖSTERİR Değiştiren Kanunun/KHK'nin/ Eden Anayasa Mahkemesi Kararının Numarası	LİSTE İptal	6328 sayılı Kanunun değişen veya iptal edilen maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi
6495		28	2/8/2013
KHK/703		5,16,27,33	24/6/2018 tarihinde birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı tarihte (9/7/2018)

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

