

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE BİR DENETİM ŞEKLİ OLAN OMBUDSMANIN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

*Mehmet GÜLHAN

ÖZET

Bu çalışmada, kamu yönetiminin denetim şekilleri anlatılmaya çalışılmıştır. Özellikle ülkemizde son yıllarda tartışılan ve kurulması istenen kamu yönetiminin denetim şekillerinden biri olan "ombudsman denetiminin" Türkiye açısından bir değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır.

Research Assistant Mehmet GÜLHAN

in this study, public administration control forms have been explained. Especially, in Turkey recent years discuss and want to establish ombudsman one of the control forms of the public administration which of "ombudsman control" have been explained from Turkey perspective.

GİRİŞ

Günümüzde yönetim olgusu çok karmaşık bir şekil almıştır. Sosyo-ekonomik gelişmeler, teknik yenilikler, toplumsal ihtiyaçlar ve siyasal baskılar kamu yönetiminin görev alanını genişletmiş ve yapısını büyütüştür. Dolayısıyla kamu yönetiminin rol ve yetkileri artmış, yerine getirmek zorunda olduğu kamu hizmetlerinin kapsamı gittikçe genişlemiştir. Bu da kendiliğinden kamu yönetiminin denetim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Yönetim, genel anlamda, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmaları (Gözübüyük, 1994:1) diye tanımlanabilir.

Daha teknik tamamı ise "Mevcut kaynakları ortak bir amacı gerçekleştirmek için kullanan insanların etkinliklerinin, söz konusu amacın en kısa zamanda ve en verimli biçimde elde edilmesi (Demir, Acar, 1997:241) şeklinde yapılabilir.

Yapılan bu tanımlamalar hem kamu alanındaki hem de özel alandaki yönetim kavramı için de geçerlidir. Özel alandaki yönetim kavramını kamudakinden ayırmak için "kamu Yönetimi" adı kullanılmaktadır. Kamu yönetimi kısaca "yönetim" veya "idare" olarak adlandırılmaktadır.

Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içerir. Bu, her türlü devlet görevlerini ve Örgütlerini içine alan bir tanımlamadır (Gözübüyük, 1994:2).

Daha teknik olarak, "Devletin siyasal organlarının belirlediği amaçları, en verimli bir biçimde ve amacına uygun olarak yerine getirmek için gerekli olan kamu idaresinin kurulması ve işleyişinin sağlanması (Demir, Acar, 1997:125) diye tanımlanabilir.

Kamu yönelimi; yasama, yargılama ve belli oranda hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşları ve işleri kapsamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları üslendikleri görev ve hizmetleri belirli ilke ve kurallara göre yürütmek zorundadırlar. Bu ilke ve kurallar; yasa, tüzük ve yönetmelik gibi yasal metinlerde yer aldığı gibi, yönerge, genelge ve bildiri (tebliğ) gibi belgelerde de bildirilmiş olabilir.

Kamu kurum ve kuruluşları ayrıca kendilerine verilen görev ve hizmetleri, belirli bir zaman dilimi içinde, bir plan veya programa bağlı olarak, bütçe olanakları çerçevesinde yürütmekle yükümlüdürler.

İşte tüm bu ilke, kural, plan ve program olarak belirlenmiş normlarda ve standartlarda sapmalar olup olmadığının araştırılması ve yöneticiler tarafından bu norm ve standartlara göre uygulama yapıp yapılmadığının belirlenmeye çalışılması "denetim" olarak tanımlanabilir. Ancak bu tanımlama çok dar kalmaktadır. Denetim çok daha geniş boyutlardaki işlevleri ve etkinlikleri içermektedir.

Denetim, örgütsel eylemlerin ve işlemlerin öngörülen amaçlar doğrultusunda belirlenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir.

Denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır (Ertekin, 1998:508).

Denetim, çağdaş anlamda ise; İşletmenin amaç ve hedeflerine ulaşmak için tüm fonksiyonlarında (muhasabe, güvenlik, teknik, tedarik, pazarlama, finansman) yaptığı tüm faaliyetlerin, gerek sayısal gerek bilimsel yöntemlerle gözden geçirilerek değerlendirilmesi, işletmenin tüm faaliyetlerinin sonucunda ortaya koyduğu performansın saptanması, sorunların belirlenmesi ve öneriler getirilmesi olarak tanımlanmakta ve bu yönüyle faaliyet denetimi olarak adlandırılmaktadır (Güven, 1997:926).

Bu yapılan tanımlamalar daha çok özel yönetim alanında yapılan denetimi ifade etmektedir. Ashında kamuda yapılan geniş anlamda denetim; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan hizmetlerin mevzuata uygun olarak yapıp yapılmadığının belirlenmesinin dışında, ihtiyaca göre mevzuatın değiştirilmesine yönelik önerilerde bulunulması; yöneticilere rehberlik yaparak eğitici olunması ve yasa dışı yollara başvuranların ilgili mercilere duyurulması, görevlerinde üstün başarı gösterenlerin takdir edilmesi, daha üst görevler için önerilmesi ve ekonomik sahada ticari esaslara göre çalışan kuruluşlarda, ekonomik değerlendirmeler yapılması olarak tanımlanabilir. Böylece kamu hizmetlerinin istendiği şekilde etkin ve güvenilir olmasında en önemli aracın denetim olduğu söylenebilir.

Denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcısıdır. İstenilen bir şeyi, bir amacı, istenilen biçime uygun olarak, gerçekleştirmeye yardım eder. Denetleme sayesinde yapılması doğru olmayan ve yapılmasında sakınca görülen işlerin yapılmasına engel olabiliriz. Denetlemeden beklenen yararların sağlanmasında yöneticilere, amirlere büyük görevler düşmektedir. Yöneticiler denetleme yolu ile, işlerin düzenli bir biçimde ve usulüne uygun olarak yürütülmesine çalışırlar (Tortop, 1990:151-152). Yukarıda da görüldüğü gibi denetimin, yönetimin düzgün işleminde bir çok yararları vardır.

Sonuç olarak denetim kavramı belirlenen esas ve kurallara göre yönetimin nasıl hareket ettiği, bu esaslara ne ölçüde uyduğunu kontrol açısından son derece önemlidir. Etkin bir yönetim, istikrarlı bir siyasal hayat, toplumsal huzur ve barış için denetimin gerekliliği apaçık ortadadır.

Kamu yönetimini denetimi, denetim birimlerinin hukuki statülerine göre idari denetim, yargı denetimi ve yasama denetimi olarak bir ayırma tabi tutulabilir.

İDARİ DENETİM

İdari denetim, yürütme organının, kendi içerisinde yer alan birimlerce denetlenmesidir. Bu denetim, hiyerarşik denetim şeklinde olabileceği gibi müfettiş, denetçi, kontrolör, murakıp unvanlarını taşıyan personel tarafından yapılan şekilde de olabilir.

Bütün yönetimler hiyerarşik bakımdan bir bütündür. Bir kuruluşta üstlerin astlar üzerinde yapmış olduğu denetimine hiyerarşik denetim denir. Bu denetim, astların eylem ve işlemlerini içerdiği gibi, özlük haklarını da kapsar(Eryılmaz, 1993:86). Böyle bir denetim, üstlerin genel yönetim ve gözetiminden kaynaklanmaktadır.

Bilindiği üzere merkezi yönetimler hiyerarşik biçimde örgütlenmiş yapılarıdır. Yani yönetim mekanizmasında bir üst-üst yapılanması ve ilişkisi vardır. Hiyerarşik bir biçimde örgütlenen idarede her kademede yapılan iş ve faaliyet bir üst otoriteye tabidir. Bu bağımlılık en üst düzeyde idarenin yapacağı işi belirleyen siyasal otoriteye kadar çıkar. Siyasal iktidar kendisine bağlı olarak yapılan eylem ve işlemlerin, öngördüğü, gerçekleşmesini istediği duruma ne derece uygun olduğunu denetim yoluyla araştırıp saptar. Bu denetleme şekli yöneticiliğin özünde vardır. Ayrıca yasal bir dayanak gerektirmez.

Oysa vesayet denetimi, yasaya dayanan, denetimi yapacak kişi ve organların ve denetlenen alanın da yasada belirtildiği bir denetim türüdür (Ertekin, 1998:500). Vesayet denetimi, merkezi idarenin, yerel kuruluşların; organları, görevleri ve işlemleri üzerinde yapmış olduğu denetimidir (Kuyaksıl, 1994:77). Merkezi idare yerel kuruluşlara vermiş olduğu görevleri, ayırmış olduğu kaynakları ve bu kaynakların yerinde ve isabetli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığına bakmaktadır. Bu denetim ile iki kuruluşun, Anayasamızın 123.maddesinde belirtildiği gibi "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." ilkesiyle uyum içinde ve yasalara uygun bir şekilde çalışmalarını sağlayacaktır. Yani vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir. Bu şekli ile hiyerarşik yetkiden ayrılmaktadır. Vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu olamaz. Böylelikle yönetim mekanizmasının uyumlu, etkin ve verimli çalışmasını, kendisine yüklenen görevleri, hukuka uygun bir şekilde, titizlikle yerine getirmesi sağlanmış olacaktır.

Yönetimin denetlenmesinde çeşitli yöntemler söz konusudur. Eğer denetleyenler ile denetlenenler aynı tüzel kişilik içinde yer alıyorsa ise "iç denetim" söz konusudur. İç denetim, yönetimin kendi içinde yapmış olduğu denetim şeklidir. Eğer yönetim kendi dışında başka bir idari kuruluş

tarafından denetleniyor ise o zaman "dış denetim" söz konusu olmaktadır.

Yürütmenin kendi kendini denetimi hem iç hem de dış denetim birimlerince gerçekleştirilmesine rağmen yargı ve yasama organlarıncaya yapılan yürütmenin denetimi bir dış denetim şeklidir.

Yürütme organının idari denetim şekliyle kendi kendini denetlemesi, bütün kamu kurum ve kuruluşları için olağan bir denetim biçimidir.

İdarenin kendi kendini denetimi yürütme organının içinde yer alan çeşitli denetim birimlerince gerçekleştirilmektedir. Bu denetim birimlerini bağlı oldukları idari mercilere göre bazıları şöyle sıralanabilir.

Cumhurbaşkanı'na Bağlı Denetim Birimi: Bu kuruma bağlı denetim birimi 'Devlet Denetleme Kurulu'dur. Bu birim Anayasal bir organdır. Anayasa'nın 108.maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, silahlı kuvvetler ve yargı mercileri dışında, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı kuruluşlarda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile işçi ve işveren kuruluşlarında ve kamuya yararlı dernekler ile vakıflarda inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisi bulunmaktadır.

Bu birim Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir başkan ve sekiz üyeden oluşur. Çalışmalarında gerekli gördüğünde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müfettiş, uzman ve araştırmacı gibi elamanlarını çağırarak onların bilgi ve deneyimlerinden faydalanabilir. Hazırlanan raporlar Cumhurbaşkanı'nın onayından geçtikten sonra Başbakanlığa gönderilir.

Başbakanlığa Bağlı Denetim Birimleri: 'Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı' Başbakanlığa bağlı olan ana denetim birimidir. Bu birim dışında yine Başbakanlığa bağlı olan bazı müsteşarlıkların içerisinde özel görevli denetim birimleri de vardır. Örneğin 'Bakanlar Yeminli Murakıpları Kurulu' gibi.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, 3056 sayılı Başbakanlık teşkilatı hakkındaki kanunun 20.maddesi gereğince, Kitler dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, vakıflar, demekler, kooperatifler, iş ve işveren kuruluşlarında her türlü araştırma, inceleme, soruşturma ve teftiş yapma ve yaptırma yetkisi verilmiştir.

Bu kurul, görevlerini ilgili yasa uyarınca Başbakan'ın emri ve onayı ile yürütür. Ayrıca yetkili kılınması halinde Başbakanlık Müsteşarı da

Başbakan adına yürütebilir.

Bakanlıklara Bağlı Denetim Birimleri: Türkiye'de idarenin denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik kurumu kullanılmaktadır. Bu nedenle bütün bakanlıklarda 'Teftiş Kurulu Başkanlığı' ve başka adlar altında denetim birimleri bulunmaktadır. Teftiş Kurulu Başkanlığı, bakanın emri veya onayı üzerine, onun adına, bakanlık teşkilatı ile ona bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerini denetlemek, incelemek ve soruşturmakla görevlidir.

YARGI DENETİMİ

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetim dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimidir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Yargısal denetim, yönetimi hukuk sınırları içinde tutar (Gözübüyük, 1994:297). Bu denetim biçiminde yönetilenlerin, idarenin hukuk kurallarına uymasını sağlamak için yargı organlarına başvurma hakkı vardır (Tortop, 1990:164).

Kamu yönetiminde yargı denetimi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından yerine getirilir.

Yönetimin yargı organları tarafından denetlenmesinde dünya da belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Birincisi yönetimin yönetsel yargı organları tarafından denetlenmesi ve ikincisi de yönetimin sivil yargı organları tarafından denetlenmesi sistemidir (Tortop, 1990:164).

Yönetsel yargı, yönetim alanında uzmanlaşmış ve sadece yönelim alanına giren davalarla ilgilenen, " yönetimin, yönelim hukukunca düzenlenen etkinliklerinden doğan uyuşmazlıklarına bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir (Gözübüyük 11,1996:5). Yönetsel yargı sistemi Kıta Avrupa'sı ülkelerinde özellikle Fransa, Belçika, Almanya ve Türkiye'de uygulanmaktadır (Tortop, 1990:165).

Yönetsel yargı organları 2576 sayılı kanunla düzenlenmiş olan "İdare Mahkemeleri", "Vergi Mahkemeleri" ve "Bölge İdare Mahkemeleri" ile bunların kararlarının itiraz ve temyiz mercii olan "Danıştay" dan meydana gelmektedir. Ayrıca "Askeri İdare Mahkemesi", "Sayıştay" ve "Yüksek Denetleme Kurulu" gibi organları da bunlara ilave edebiliriz.

Sivil yargı sistemi denilen ve özellikle İngiltere ve Amerika'da uygulanan, bu nedenle Anglo-Amerikan sistemi de denilen ikinci sistemde,

yönetimin, vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabi olması ve uyuşmazlıkların normal mahkemelerde çözülmesi öngörülmektedir. Bu ülkelerde sivil yargıdan ayrı yönetsel yargı yoktur (Tortop, 1990:165).

Anayasa'nın 125.maddesine göre, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" şeklindeki ifadede kaynağını alan yönetsel yargı denetimi, ilke olarak idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup işlem ve eylemin yerindeliğini kapsamamaktadır. İdari yargı, yönetimin işlerine müdahale edemez. Sadece vatandaşların yönetime karşı başvuruları, kamu görevlisi ile yönetim ve iki farklı yönetim arasındaki davalara bakmakla görevlidir.

Yönetsel yargı denetimini asıl amacı yönetim mekanizmasının iyi işlenmesini gözetlemek olup idare karşısında yönetilenlerin ve kamu memurlarının korunmasını sağlamaktır.

Yönetimin yargısal denetimi, hükümeti ve onun uzantısı olan idareyi denetlemede en etkili olan denetimidir. Çünkü bu denetim sonucunda idarenin yaptığı hatalar uygulamaları ve idarenin kişilere karşı yapmış olduğu haksız uygulamaları ortaya çıkarıp kesin sonuca ulaştıracak olan yargısal denetimidir. Yargısal denetimle varılan sonuç kesin hüküm niteliğindedir.

Yönetimin yargısal denetimi, dengeli, istikrarlı, huzurlu bir toplumun yaratılmasını, var olan sosyal yapıya saygı gösterilerek kolektif çıkarların idare edilmesini sağlar.

YASAMA (SİYASİ VEYA PARLEMENTO)DENETİMİ

Bilindiği gibi demokratik sistemlerde yer alan siyasi organlar halkı temsil eder. Kamu yönetimin kullandığı yetkiler kendilerine ait olmayıp siyasi organlarca verilmiş yetkililerdir. Dolayısıyla söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı siyasi organlarındır. Bu siyasi organlar ise yasama meclisi (parlamento) ve hükümettir. Kamu yönetimi üzerinde uygulanan en önemli denetimlerden biri de siyasi organlarca yapılan denetimidir.

Siyasi denetim, genellikle yasama organı tarafından yapılan denetimidir. Türkiye gibi Anayasalarında kuvvetler ayrılığını kabul etmiş ülkelerde, yasama organının yürütme üzerinde mutlak denetim yetkisi söz konusudur. Yasama organının ulusal iradenin temsilcisi olarak yönetimi denetlemesi ise doğaldır.

Pek çok siyasi rejimlerde yönetim, hükümetin otoritesi altındadır. Parlamento için, yönetim çalışmalarını denetlemede, hükümet bir çeşit aracı durumundadır. Parlamento'nun yönetimi denetlemeleri, hükümeti

denetleme, onun sorumluluğunu ortaya koyma biçiminde olur. Bu tür denetleme gerçekten etkili bir denetleme yoludur (Tortop, 1990:156).

Denetimin yöneldiği amaç, idari faaliyetin düzgünlüğünü, yerindeliğini ve etkililiğini sağlamaktır. Düzgünlük arayışının konusu, idari eylemin kutsal çerçeveye uygunluğunu araştırmak ve doğrulamaktır. Yerindelik ve etkinlik arayışlarının konusu, öngörülmuş amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı veya hangi şartlarda ve hangi düzeyde ulaşıldığıdır (Örnek, 1994:244).

Parlamento denetimi hiçbir zaman fiilen idari işlemlerin hukukiliği ile meşgul olmaz. Daha çok idari politika meseleleri, halin icabına uygunluk sorunu ve yetki suistimali gibi konularla ilgilenir. Bazı ülkelerde normal mahkemeler idari işlemlerden doğan bazı hukuk meselelerini çözmekte yetkili sayılılar. Buna karşılık politika ve maksada uygunluk sorunları üzerinde kontrol yetkileri yoktur. Yetki suistimallerini incelemeye de nadiren yetkilidirler (Chapman, 1970:174).

Yasama organı yasalar tartışırken, ödenekler ayrılırken veya diğer zamanlarda yöneticilere sorular sorarak kurallara uygun hareket edilmesini sağlarlar. Yasa konusu olan işlerde ilgilileri dinlerler. Çalışmaları veya uygulamaları beğenmezse yasalarda değişiklik yapabilirler (Tortop, 1990:155).

Hükümet ve yönetimin başı olan bakanlar, yetkili oldukları işlerden ve emri altındaki kişilerin eylem ve işlemlerinden dolayı yasama organına karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk siyasi sorumluluktur. Ayrıca bakanların ceza sorumlulukları da söz konusudur.

Türkiye'de yasama organının hükümeti denetlerken doğrudan doğruya yaptığı denetim şekilleri; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur. Özel denetim birimlerince yapılanlar ise; Sayıştay denetimi ve Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetimdir.

Soru: Yasama organının yapmış olduğu ilk denetim şekli olan soru, 1982 Anayasası'nın 98/2.maddesinde "Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak yamtlandırılmak üzere, başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir" diye tanımlanmıştır. Bu yöntemle elde edilmek istenen amaç bilgi sahibi olmak istenmesinden daha çok herhangi bir faaliyetin gerçekleştirilmesi için ilgililer üzerinde baskı oluşturmaktır.

Hükümetin belli bir konudaki faaliyetinin eleştirilmesi, izlenecek politikaların öğrenilmesi ya da hükümet tarafından alınacak tedbirlerin

gereçlerinin neler olduğu konusunda ilgili bakandan her meclis üyesi soru sorarak cevap isteyebilir. Böylelikle, yürütme organı faaliyetlerinde sürekli dikkatli olmak zorunda bırakılmaktadır. Soru için mecliste genel görüşme yapılamaz.

Genel Görüşme: Belirli bir konuda Mecliste görüşme yapılmasından ibaret olan genel görüşme, Anayasa'nın 98/4.maddesinde "toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesidir" diye tanımlanmaktadır.

Genel görüşme mahiyet ve itibarıyla soru ve gensoruya benzer. Gensorudan farkı, genel görüşme sonunda güven oyuuna bağvurulmaz. Buna hükümetin bir durum hakkında bilgi vermesi ve meclisin önünde meseleyi enine boyuna tartışması denebilir (Dal, 1984:254).

Genel görüşme hükümeti, Meclis önünde önergeye konu olan icraatına yönelik açıklama yapmaya, bir bakıma hesap vermeye zorlar. Bu şekilde konuya kamuoyunun ilgisini çeker. Bu istek de muhalefet partilerinden gelir. Fakat iktidar partisi çoğunluk oluşturduğundan kendisini kamu karşısında sergilememek için genel görüşme açılmasına izin vermek istemez.

Genel görüşme kurumu kimi önemli sorunların Mecliste tartışılmasına olanak verdiği için denetim araçlarından en iyisi ve hatta en iyi işleyeni olarak görülmektedir (Kumaş, 1984:140).

Görüşmeyi isteyenlerin dışındaki milletvekilleri de genel görüşmeye katılabilirler. Genel görüşmede sadece konu tartışılır, herhangi bir karar alınmadığı gibi siyasi sorumlulukta doğurmaz.

Meclis Araştırması: Meclis Araştırması, 1982 Anayasasının 98/3.maddesinde "belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir" şeklinde tanımlanmaktadır.

Meclis araştırmasının amacını, yasama organının görevi içine giren belirli bir konuda bilgi edinme gereksinmesi olarak ta belirleyebiliriz (Onar, 1977:6). Yasama meclisleri anayasal görevlerini yerine getirebilmek için, ilkin ilgili konuda bilgi edinme ihtiyacını duyabilirler ve bu bilgiyi başka bir kaynaktan elde edecek yerde, bizzat toplamayı tercih edebilirler (Özbudun, 1995:273).

Meclis araştırması da soru ve genel görüşme gibi temelde bilgi almaya yöneliktir. Ancak istenen bilgiyi veren ilgili Bakanlar yada hükümet

değil, meclisin kendi içinde oluşturduğu araştırma kurullarıdır(Ergun, Polatlı, 1992:325).

Meclis araştırmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir. Bu komisyonun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanının teklifi ile genel kurulca tespit edilir. Meclis Araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, TRT Kurumundan, KİT'lerden, özel kanun veya özel konunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Devlet sınırları ile ticari sınırlar meclis araştırması kapsamının dışında kalır(Kuzu, 1994:702-703).

Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına, Meclis Genel Kurulu işaret oyuyla karar verir. Bu konudaki görüşmelere, hükümet, siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun gösterebileceği bir diğer imza sahibi atabilir (Özbudun, 1995:273).

Meclis araştırması doğrudan doğruya hükümetin siyasi sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı değildir. Meclis araştırması TBMM'ne, kanun yapma veya hükümeti denetleme görevlerinde yardımcı olacak bir denetim aracıdır(Özbudun, 1995:274).

Meclis Araştırması sadece bilgi edinme aracı olduğu için, Araştırmanın sonucunda Genel kurulun bir karar alması söz konusu olmaz.

Meclis Soruşturması: Meclis soruşturması nitelik bakımından öteki denetim yollarından farklıdır. Bakanların cezai yada mali sorumluluklarının ağır başlığı konularında açılır(Ergun, Polatlı, 1992:326). Meclis Soruşturması, Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili "cezai" sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır(Özbudun,1995:274).

Meclis soruşturması ile başbakan veya bakanların cezai sorumluluğunu saptamak için Yüce Divana gönderme olanağı sağlanır. Başbakan veya bakanlar hakkında Meclis üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis bu istemi en geç bir ay içerisinde görüşür ve karara bağlar(Gözübüyük1994:294).

Soruşturma yapılmasına karar verilmesi halinde,on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon raporu mecliste görüşülür ve gerekli görüldüğünde ilgilinin Yüce Divana gönderilmesine karar verilir.

Bu karar üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınır(1982 Anayasası Madde. 100).

Meclis Soruşturması, ilgili makamların veya adli mercilerin gördüğü işlev dolayısıyla muttali oldukları bir başbakan veya bakanın sorumluluğunu gerektirecek tasarrufları veya TBMM üyelerinin meseleyi bilmemeleri ile konunun ilgili makamlarca TBMM başkanlığına iletilmesi sonucu soruşturma açılması gereği ortaya çıkar(Dal, 1984:256).

Meclis Soruşturması - birkaç Bakan hakkında da açılabilir. Meclis Soruşturması doğurduğu sonuçlar açısından çok etkili bir denetim mekanizmasıdır. Ancak uygulamada her şey anayasa ve içtüzükteki kurallara uygun gitmemiştir, "soruşturma komisyonlarının çalışmalarına başlayabilmeleri için önce bir görev bölümü yapmaları gerekmektedir. Uygulamada birkaç yıl görev bölümü yapmamış komisyonlara rastlanmıştır. Bunun temel nedeni, parlamento aritmetiğinin muhalefet ve iktidarın bu komisyonlarda eşit sayıda temsil edilmelerine yol açması ve komisyon üyelerinin kendilerini parti bağlarından kurtarıp yansız davranmamalarıdır(Ergun, Polatlı, 1992:326).

Kamu yöneliminin denetlenmesi konusunda ise meclis soruşturması etkin bir yöntem olarak görülmemektedir. Soruşturma komisyonu siyasi niteliklidir. Ülkemizde siyasi parti bağlarının ve disiplinin güçlü olması ve partiye aşırı bağlılık nedeni ile üyelerin siyasi önyargıları meclis soruşturmasından beklenen yarar vermemektedir.

Gensoru: TBMM'nin denetim araçlarından en önemlilerinden biri de gensorudur. Gensoru Bakanlar Kurulunun genel politikasını veya bir bakanın bakanlığı ile ilgili işlerden dolayı siyasi sorumluluğunu TBMM önünde ortaya koyarak yapılan genel görüşmedir. Bu genel görüşmenin amacı, güven oylaması ile Bakanlar kurulunu veya bakanı düşürmek veya güvensizlik sağlanamazsa bile takip ettiği politikamın yanlışlığını kamuoyuna bildirmektedir. Gensoru ile bakanlar kurulunun veya bir bakanın düşürülmesi ancak Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile mümkündür. Oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

Gensoru bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekili imzası ile açılabilir. Anayasamızda gensoru önergesinin verilmesi, gündeme alınması, görüşülmesi ve oylanması ayrıntılı bir biçimde yer almıştır.

Gensoru, soru ve genel görüşmeden farklı olarak siyasi sorumluluğa yol açmaktadır. Bu yönüyle gensoru, yasama organının hükümeti kontrol etmesinde en geçerli silah ve en kuvvetli politik araç olmaktadır. Görüldüğü gibi gensoru, TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları içinde en etkili

olanıdır. Ülkemizde de zaman zaman gensoru önermeleri verilmiştir. Ancak bunların birçoğu gündeme bile alınmamıştır.

Türkiye'deki siyasal partilerin yapısı ve seçim sistemi gensoru yoluyla Bakanlar Kurulunun yada bakanların düşürülmesine kolay kolay olanak vermez. Hükümeti kuran parti yada partiler meclis çoğunluğunu sağlamışlardır. Bir gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmaması için siyasal partiler, özellikle iktidar partisi, gruplarını bağlayıcı kararlar alır. Parlamentoerler oylarını bu karar doğrultusunda kullanırlar. Milletvekillerinin parti kararlarına uymayarak kendi sağduyularını ile bağımsız davrandıkları Türk siyasal hayatında pek görülmemiştir(Ergun, Polath, 1992:328).

Gensoru uygulamada karşılaşılan birçok aksaklıklara rağmen kamuoyu oluşturma ve etkilemede çok önemli bir araçtır. Gensoru mevcut siyasal iktidarın da en büyük korkulu rüyasıdır. Gensoru önergesi verildiği zaman, hükümet kendini meclis önünde temize çıkarmak zorunda kalmaktadır. Gensoru önergesi gündeme alınmasa da siyasal iktidar kamuoyuna karşı en azından kendini savunmak durumunda kalacak ve kamuoyuna açıklama yapmak gereğini hissedecektir. Gensoru yoluyla aynı zamanda idare de denetlenmiş olmaktadır.

Yasama organının yönetimi denetlemesinde, bu söylenenlerin dışında, denetleme yollarından biri de, yönetilenlerin yani vatandaşların TBMM'ye dilekçe ile başvurmaları şeklinde olmaktadır. Bilindiği gibi Anayasamızın 74.maddesinde "vatandaşlar, kendileriyle ilgili veya kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir" ifadesine yer verilmiştir.

Ayrıca milletvekillerinin, vatandaşların, yönetimle olan sorunlarına yardımcı olmak amacıyla yürüttükleri hizmetler, milletvekillerinin yönetimle direkt ilişki kurmasını sağlar. Bu durum da kamu yönetiminin denetlenmesinde araç olarak kullanılabilir.

Yasama organının denetlemede kullandığı önemli araçlarından biri de mecliste yapılan bütçe görüşmeleridir.

OMBUDSMAN DENETİMİ

Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde yönetimin denetimi ve hukuka uygunluğunu sağlamada, diğer denetim yollarının yanında "ombudsman" denilen dilimize "kamu denetçisi" olarak çevrilen bir kurumda yer verilmektedir (Gözübüyük, 1994:296).

Ülkemizde özellikle son yıllarda bilim adamları, siyasetçiler ve yöneticiler tarafından çok sık gündeme getirilen ombudsmanlık kurumu, kamu yönetiminin halkla ilişkileri açısından çok önemlidir. Bilindiği gibi bu kurum, kamu yönetiminin denetlenmesi ve vatandaşların idare karşısında korunmasını ele almakta ve incelemektedir.

Ombudsmanlık kurumu siyasi denetim şekilleri içinde ele alınacağı gibi aynı bir başlık altında da ele alınabilir. "Çünkü, bu denetim metodu, yürütme araçları bakımından yasama organına dayanmakta ve ona bağlı olarak işlev yürütmektedir (Eryılmaz, 1993:90-91).

Ombudsmanın Tanımı ve Doğuşu

Ash İsveççe eski bir kelime olan ve "temsilci, sözcü, görevli, koruyucu" anlamlarına gelen ombudsman(Ataman,1997:779), idarenin giriştiği eylem ve işlemlerle ilgili olarak halktan gelecek olan şikayetleri incelemeye ve haklı bulduğu şikayetlere neden olan eylem ve işlemleri veya onların zararlı sonuçlarının ortadan kaldırılması için uğraş vermeye yetkili olan bağımsız bir kurum(Keneş, 1997:792) olarak tanımlanabilir.

Kamu yönetimi ile yönetilenler arasında bir tür ara bulucu olan ombudsman, bağımsız kamu görevlisi olarak, kamu yönetimine karşı halkın şikayetlerini dinlemekte, araştırma ve soruşturma yaparak yönetimin aksayan, işlemeyen kusurlu yanlarını ortaya çıkarmakta ve bunun sonucunu da ilgililere olduğu kadar kamuoyuna da duyurmaktadır. Kamu yönetimini ve onun kurumlarını denetleyen ombudsman, gördüğü hizmetlerle modern bir kurum olarak değerlendirilmektedir.

Ombudsmanın evrensel bir tanımı bulunmamaktadır. Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden hareket eden Uluslararası Baro ombudsmanı, Anayasa göre yasama organının aldığı bir karar uyarınca oluşturulan, yasama organına karşı sorumlu olan, hükümet birimleri, memurları ve çalışanları hakkında şikayetleri alan, şikayetler üzerine ya da kendi isteği doğrultusunda harekete geçen ve araştırma yapan, aksaklıkları gidermek için izlenecek yollar hakkında tavsiyelerde bulunma ve rapor hazırlama yetkisine sahip bulunan, üst düzey devlet memuru olarak tanımlanmaktadır (Akin, 1998:521).

Özellikle son yıllarda devletlerin üstlenmiş oldukları görevlerin fazlaşması ve bunun sonucu olarak devlet yapısındaki genişleme, vatandaşlar ve kurumlar arasındaki ilişkileri karmaşık bir hale sokmuştur. Ayrıca hükümetlerin bu gelişmelere paralel olarak, insan hakları ve temel hak ve özgürlükleri geliştirmek, kamu yönetimini denetlemek, karmaşık olan yönetime karşı bireysel yakınlmaları önlemek ve en önemlisi hukuk devleti

anlayışını lam olarak ortaya koyabilmek için arayışlar içerisine girmiş olması ombudsman kurumunun yayılmasında etkili olmuştur.

Köken itibarıyla İsveç'e dayanan "Ombudsman kurumu, 1713 yılında İsveç'te kurulmuş ve 1809 İsveç Anayasası'na girerek anayasal bir kurum niteliğine bürünmüştür. İsveç dışında bu kurum 1919 yılında Finlandiya'da faaliyete geçirilmiş, ancak 1960'lı yıllardan itibaren dünya ülkelerinde hızla yayılmaya başlamıştır(Ataman, 1997:779)*.

Ombudsmanlık bugün 90 ülkede işlev görmektedir. Ancak kurum her ülkede diğerinden değişik bir isim almaktadır; Yönetim İçin Parlamento Komiseri (İngiltere), Arabulucu(Fransa), Yurttaş Koruyucusu (Kanada), Sivil Haklar Savunucusu (İtalya), Halk Avukatı (Avusturya), Yurttaş Haklarının Savunucusu (Polonya) gibi (Temizel, 1997:766).

İsveç ombudsmanı'nın, Osmanlı Devletindeki şeyhülislamlik kurumundan etkilenilerek oluşturulduğu sanılmaktadır. İsveç Kralı Demirbaş Şarl 1709'da Ruslara yenilerek Osmanlılara sığınmış, 5 yıl Osmanlı ülkesinde kalmıştır. 1713 yılında bir reform yayınlayarak bir ombudsman bürosu oluşturmuştur ve böylece ülkesini uzaktan yönetmeye çalışmıştır. (Eryılmaz, 1994:323).

İslam devletlerinde, öteden beri halkın yönetime karşı şikayetlerini değerlendiren, ombudsman benzeri, "Divan-ı Mezalim"(haksızlıklar Divanı) ya da "Darül Adi" (adalet divanı) gibi kurumlar görev yapmaktaydı. Bu kurumlar halkla yöneticiler arasındaki davalara bakarlardı. Haftada en az iki kez toplanan bu divanlar, Emevi, Abbasi, Memluk ve Selçuklu gibi İslam devletlerinde bulunmaktaydı(Eryılmaz II, 1993:91).

Ombudsmanın Statüsü, Atanması ve Özellikleri

Ombudsman prensip itibarıyla parlamento tarafından atanan ancak hükümete olduğu kadar kendisini atayan parlamentoya karşı da statüsü gereği bağımsız olan bir kurumdur. Bağımsızlık ombudsmanın vazgeçilmez bir özelliği olduğu gibi, "onun yansızlığına karşı olan, kamuoyu güveninin sürdürülebilmesi açısından da önemlidir. Bu, aynı zamanda ombudsmanın siyasal çatışmalarda bir oyun aracı olmasını önlemek bakımından da önem taşımaktadır(Gammeltoft-hansen,1999:201)". Ombudsmanın serbestçe çalışabilmesi için devletin diğer kurumlarına karşı da bağımsızlığının korunması gereklidir.

Ombudsmanların bağımsızlığı:

- Kurumu doğuran anayasal ya da yasal metinlerden,
- Seçilme biçimlerinden,

- Dokunulmazlıklarından ve ombudsmanlıkla birlikte başka bir görevin aynı bireyde birleşmezliğinden
- Atama şekli ve atamanın süre sonunda yenilenebilir veya yenilenebilmesinden,
- Faaliyetleri üzerinde dış bir denetimin olmamasından,
- Mali olanaklarından ve işbirliği ettiği birey ve kurumlardan, doğmaktadır(Temizel, 1997:775).

Ombudsmanlığın bağımsızlığını sağlamada diğer önemli bir faktör atanma şeklidir. Yukarıda da dile getirildiği gibi atama parlamento tarafından yapılmaktadır. Atanma ve görevden alınma şekilleri ombudsmanın statüsünün belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

Ombudsmanların parlamento tarafından atanması, bağımsızlık yanında, ombudsmanın otoritesinin de kaynağı olmaktadır (Temizel, 1997: 776).

Cumhurbaşkanı(Devlet Başkanı), Hükümet ya da bir başka devlet organı tarafından atanmış olsa bile, görevden alınmaları mutlaka parlamento tarafından yapılmaktadır. Bu durum onların iktidarın etkilerinden koruyup bağımsızlıklarını sağlarken otoritelerinin de kaynağı olmaktadır (Akin, 1998:524).

Ombudsman'ın yetki alanı ve görev süresi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, İsveç ve Finlandiya'da ombudsman, idareden başka mahkemeleri de denetleme yetkisine sahiptir. Norveç ve Danimarka'da ombudsmana, mahkemeleri denetleme yetkisi tanınmamıştır, İngiltere'de ise ombudsman, yalnız genel yönetimin denetimini yapar, yerel yönetimin denetimi, yetkisi dışında kalır(Gözübüyük,Akılhoğlu, 1992:267).

Ombudsmanlar parlamento tarafından uygun görülen bütçesinin sınırları içerisinde her türlü harcamayı hiç bir makamdan talimat almaksızın serbestçe yapabilirler (Temizel,1997:776).

Ombudsmanlar görevlerini yaparken parlamenter dokunulma/lığına benzer dokunulmazlıklar vardır. Görüşleri ve yaptıkları işlemler nedeniyle yargılanamaz, tutuklanamaz ve sorgulanamazlar. Faaliyetleri denetim dışıdır.(Akin, 1998:524).

Ombudsmanın belirleyici özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Akin, 1998:525):

- Genellikle yasa ile kurulur.

- Genellikle, parlamento tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı (Devlet başkanı), hükümet ya da bir başka organ tarafından atansa da görevden alınmalarında parlamento söz sahibidir.
- Parlamento'nun bir temsilcisi olarak yönetim üzerinde parlamento adına denetim yapar. Arkasında parlamento'nun desteği vardır.
- Yönetimin dışında yer alır.
- Yasama ve yürütme organlarından bağımsız olarak çıkarılır.
- İşlevsel anlamda özerkliğe sahiptir.
- Halk tarafından kolayca bulunabilir. Başvuru daha az biçimsel ve ucuzdur.
- Hiçbir makam ombudsmana göreviyle ilgili emir veremez, telkinde bulunamaz.
- Ombudsman tarafsızlığı, uzmanlığı, saygınlığı tartışılmaz olan kişiler arasından seçilir.
- Temel değeri ve ilkesi verimliliktir.

Ombudsmanı Gerekli Kılan Nedenler

Ombudsmanlar günümüzün, gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik yapıya sahip olan, modern devletlerinde ortaya çıkan sorunları çözmek için önemli bir işlev görmektedirler, özellikle üst düzey yöneticilerine verilen takdir yetkilerindeki artışın neden olduğu yönetsel kararlarda meydana gelen haklılıkların düzeltilmesi ve yönetim bozukluklarına karşı yurttaşın korunması ihtiyacı kurumun önemini daha da artırmaktadır (Temizel,1997:766).

Herşeyden önce, ombudsman kurumunun amacı; idarenin etkin bir biçimde denetlenmesini sağlamaktır. İdarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesi ise hukuk devleti ilkesi gereğidir. Yargı denetiminin ise, yönelimin eylem işlemlerine karşı halkın korunmasında en etkili denetim yolu olduğunu daha önce söylemiştik. Ancak, yargı denetimi yapısı gereği ağır işlemekte, pahalı ve biçimseldir. Daha da önemlisi hukukilik denetimi ile sınırlıdır. Halbuki idarenin eylemleri karşısında vatandaşın hakkını her türlü yozlaşma, yolsuzluk, usulsüzlük ve siyasi kirlenmeye karşı korumak için daha süratli, ucuz ve biçimsel olmayan, sadece hukukilik denetimi değil bunun yanında gerektiğinde ycrindelik denetimi yapan bir organa ihtiyaç vardır.

İdarenin kendi içinde kendi organları ile yaptığı denetimde yetersiz kalmaktadır. İdari denetim şekillerinden biri olan hiyerarşik denetim, kişinin hak ve özgürlüklerini, yönetimin eylem ve işlemleri karşısında korumayı temel amaç kabul eden bir denetim biçimi değildir. Sadece idarenin iç disiplinini ve yasal bir biçimde yönetilmesini amaçlar. Hiyerarşik bakımdan üst olan yönetici daha çok kendi sorumluluğunu ön planda tutar ve idaresi

altında olanları koruma eylemi içerisine girer.

İdarenin kendi dışında bir başka organ tarafından denetlenmesi şekli olan vesayet denetimi ise, daha önce kamula tespit edilmiş olan konular da yapılmaktadır. Ayrıca belli bir formaliteyi içerdiğinden zaman da almaktadır. Vesayet makamları ise kısmen de olsa siyasi iktidarın emri altındadır.

Yürütmeyi elinde bulunduran iktidardaki parti veya partiler, parlamentodaki sayısal çoğunlukları sebebiyle yasaları yürürlüğe koymakta güçlük çekmedikleri gibi gelen şikayetlere karşı kendilerini koruma noktasında rahat olmaktadır. Çünkü hükümetin denetlenmesi, uygulamada parlamento'nun lümüne ait bir görev olmaktan çıkarak sadece muhalefetin görevi olmuştur. Zaten muhalefetinde azınlıkla olması, denetlemede yetersiz kalmasına sebep olacaktır. Dolayısıyla kişilerin hak ve özgürlüklerini, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı korunması ve kirlenmenin önüne geçilmesi, siyasi denetim yoluyla zor görülmektedir.

Kitle iletişim araçları da, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasında ve şikayetlerinin dile getirilmesinde önemli bir araçtır. Bazı tv programları insanların şikayetlerini ilgili yerlere duyurarak sonuç almaya çalışmaktadır. Her zaman sonuç vermese de bazen etkili olmaktadır. Ancak bu yolu da kısıtlayan durumlar söz konusudur. Şikayetlerin pek çoğunun bu programlarda yer alamaması yani seçici davranılması, programcının ele aldığı konuyu derinlemesine ineleymemesi ve konuya ilişkin bilgi ve belgelere, yönetimde gizlilik gereği ulaşmakta güçlük çekilmesi, sonuca ulaşmada olumsuz etki yapmaktadır.

Devletin ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alanlardaki pek çok görevleri üstlenmesi, yapısında bir değişim ve karmaşık bir bürokratik yapı meydana getirmiştir. Bu yapıyla karşı karşıya kalan vatandaşlar, sahip oldukları hakları kullanamaz hale gelmişlerdir. Bürokratik yapı ve bürokrasinin hantallığı kırtasiyeciliği ortaya çıkarmış ve sonuç olarak vatandaşın yönetime karşı yabancılaşmasına ve yönetim ile vatandaşın sürtüşmesine yol açmıştır.

Sonuçta yukarıda dile getirmeye çalıştığımız sebeplerden dolayı vatandaşların kolayca ulaşabileceği ve güvenebileceği yeni bir kuruma ihtiyaç vardır. İdarenin bünyesine kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha süratli, daha az biçimci, karşılıklı ilişkilerde önemli bir boşluğu dolduran, daha iyi bilgi sahibi olabilecek, keyfilikle mücadele de daha etken olabilecek bir kuruma ihtiyaç olduğu ortadadır.

Ombudsman'ın Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Ülkemizde özellikle son yıllarda ekonomik, sosyal, siyasal ve idari alanda pek çok usulsüzlük, yolsuzluk ve hukuk dışı olaylar yaşanmaktadır. Özellikle son bir yılda yapılan önemli operasyonlar, ülkenin durumunu açık gözler önüne sermektedir.

Türkiye'de idarenin hukuk-dışı eylem ve işlemlerinde meydana gelen artış ve yargı organlarının geç karar vermeleri, fertleri haklarının korunması açısından güç duruma düşürdüğü gibi hukuk devleti ilkesini de büyük ölçüde zedelemiştir. Bu nedenle kişi hak ve özgürlüklerini koruyacak ve hukuk devletinin gerçekleştirilmesinde bir araç teşkil edecek ombudsmanın kurulması acil bir ihtiyaç haline gelmiştir (Cneş, 1997:798). Ombudsman insan haklarını geliştirmek, yönetimin kötü uygulamalarına karşı bireysel şikayetleri çözmek ve kamu yönetimindeki idari hastalıklara kamuoyunun dikkatini çekmek açısından alternatif bir denetim kurumudur. Ayrıca diğer denetim yollarına göre daha ucuz, çabuk, Basil olması ve kamu yönetiminden yakınmalara çokluğuna baktığımızda ombudsmanın ülkemizde de benimsenmesinin yararlı olacağı düşünülebilir.

Ombudsmanlık kurumu özellikle son 50 yıldır bir çok dünya ülkesi tarafından tartışılmakta ve uygulamaya geçiren ülke sayısında sürekli artış olmaktadır.

Ülkemizde ise bu kuruma gereken önem özellikle 1970'li yıllardan sonra verilmeye başlanmıştır. 1970'li yıllarda günümüze, bu kurum konusunda pek çok akademisyen, yazar ve kurum değişik çalışmalar yaparak kamuoyunun bilgisine sunmuştur. Fakat bugüne kadar somut bir uygulama yapılamamış ve henüz kurulamamıştır.

Ancak kurumun kurulması konusunda en önemli somut adım, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plan'ında ve 1998 yılı programında atılmış ve ombudsmanın kurulması konusuna yer verilmiştir.

Ombudsman sıradan vatandaşlar için olduğu kadar bürokrasinin ve yönetenlerinde bizzat kendileri için de pek çok faydalanacaktır, "halk açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği; bürokrasilerin hizmet sunduğu kişilere iyi, çabuk ve saygılı davrandığı güvencesini veren bir kurum olurken, bürokrasiler açısından ise, işlemleri düzeltici, tekrarını önleyici ve doğrularını güçlendirici bir etmen (Eryılmaz 1993:93)." olacaktır.

Parlamentoyu temsil eden ombudsman, prestijini, yetkisini halkın temsil edildiği yer olan parlamentodan almaktadır. Ombudsman'ın parla-

menter rejimin güçlü olduğu ülkelerde başarılı olduğunu ifade etmiştik. Türkiye'de de parlamenter rejim uygulanmaktadır. Ombudsman'ın Türkiye'de uygulanması parlamentoyu güçlendirecek, yönetime etkinlik kazandıracaktır (Eroğlu, 1978:367-368).

İdare ile vatandaş arasında çıkan uyuşmazlığın çözülmesinde işleyişin yavaş olması, sürüncemede kalması vatandaşın idareye karşı güvensizliğini ortaya çıkarmaktadır. Oysaki ombudsmanın, basit ve süratli çalışması, çabuk sonuç vermesi vatandaşın güven verecektir.

Ombudsman'ın bir çok uyuşmazlıklarda kendiliğinden hareket edebilmesi, şikayete cesaret edemeyen ilgililerinde hak ve menfaatlerinin korunmasında onlara yardımcı olacaktır. Çünkü ombudsman, halkı, yönetimin haksız eylem ve işlemlerine karşı koruyan bir yargıç gibi görev yapmakta; kamu yönetiminin ilgili birimlerine çok rahat bir şekilde girebilmekte ve istediği bütün belgeleri temin edebilmekte, görevlileri sorguya çekebilmektedir. Ayrıca bu durum kamu yönetiminde açıklığın sağlanmasında büyük katkı sağlayacaktır.

Halkın hiç çekinmeden, herhangi bir güçle karşılaşmadan idare ile olan şikayetlerini kolayca dile getirebilmesi, öte yandan ombudsmanın da açıklık ilkesi gereği basım kullanarak yönetimin işleyiş hakkında vatandaşın bilgi vermesi, katılımcı demokrasiyi gerçekleştirmede önemli bir katkı sağlayacaktır.

Yönetsel yargının başı olan Danıştay gereği gibi vazife ve hizmet görememektedir. İşler sürüncemede kalmakta, vatandaş genellikle, Danıştay'a karşı güvencesini yitirmiş bulunmaktadır. Ombudsman uyuşmazlıkların süratle çözülmesinde yardımcı olduğundan, Danıştay'ın da prestiji artacaktır.

Ancak ülkemizde böyle bir kurum kurulmadan önce yapılması gereken öncelikli şeyler vardır.

Türkiye'de kurulacak ombudsman kurumunun başarılı olabilmesi için öncelikle uygun alt yapısının hazırlanması gereklidir. Demokratik Batı ülkelerinde kamu görevi yapanların ücretlerinin vatandaş vergilerinden ödendiği, dolayısıyla memurun görevi eksiksiz yapması, güvenilir, nazik ve terbiyeli davranması gerektiği düşünülür. Vatandaşın kamudan kaliteli hizmet bekleme ve aksini gördüğünde şikayet hakkı kabul edilir. Ülkemizde ne yazık ki memur davranışını ifade için "bugün git yarın gel" tekerlemesi üretilmiştir. Çoğu şikayet konusu dairelerde bazı memurların iş yapma yerine gazete okudukları, örgü ördükleri, bedava uzun telefon görüşmeleri yaptıkları

vs.(Ataman,1997:787) şeyler yapıldığı söylenmektedir. Dolayısıyla memur rejiminde değişikliğe gidilip yeni kanuni düzenlemeler yapılmalıdır.

Ombudsman kurulmadan önce, bu kuruma karşı halkın, kamuoyunun desteği sağlanmalıdır. Kurum kamuoyuna maaledeyerk başlangıçta bu kurumun kurulmasında girişimde bulunan hükümet, parti veya grubun isteği yönde zayıf ve yoz yapının oluşmasına engel olunmalıdır.

Türkiye'de ombudsman kurulmadan önce Anayasanın ve diğer kanunların özellikle hak arama yollarını kapatan, kısıtlayan bütün maddeleri gözden geçirilmeli, örnek aldığımız batı demokrasilerindeki standartlara getirilmelidir. Devlet "kanun devleti" olmaktan "hukuk devleti" olmaya yönelmelidir.(Ataman,1997:787).

Ombudsman konusunda diğer önemli bir husus da onun bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile çok yakından alakalı olan seçilmesi ve görevden alınması meselesidir. Tarafsız ve bağımsız olmadıktan sonra Türkiye'de ombudsmanın kurulmasının hiçbir faydası olmayacaktır. Bu yüzden yürütmenin etkisi altında kalmaması için yasama tarafından seçilmesi ve görev süresini de yasama meclisinininkinden biraz daha uzun tutulması gereklidir. Çünkü seçimden seçime el değiştiren siyasal bir kurum olmaktan kurtarılmalıdır.

SONUÇ

Kamu yönetiminin denetlenmesi ve bir denetim şekli olan ombudsmanı ele alarak Türkiye açısından değerlendirmeye çalıştık. Görülmektedir ki denetim mekanizmasının etkili olabilmesi için bir bütün olarak uygulanması gerekmektedir. Ayrıca denetim mekanizmasını bir sistem olarak düşündüğümüzde bu sistemi işleten önemli iki aracının birinin memurlar, diğerinin ise halk olduğunu görmekteyiz. Dolayısıyla öncelikle memurların görev bilincinin ve sorumluluk anlayışlarının çok yüksek düzeyde olması gerektiği gibi halkında, idari ve siyasi olaylara karşı ilgisinin ve duyarlılığının hat safhada olması gerekmektedir.

Ülkemizde uygulamada olan denetim şekilleri, bazı yetersizlikler nedeniyle ve devlet gücünün kullanıldığı yerlerde, görevin kötüye kullanılması, ihmal, kayırma, keyfilik gibi değişik şekillerde sekteye uğratılmakta ve işlevleri yitirilmektedir. Dolayısıyla temel hak ve özgürlüklerin korunmasında, kamuoyunun desteğini almış, siyasal açıdan tarafsız ve bağımsız olan, güven duyulan, kamu yönetiminin sahip olduğu tüm bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilen ombudsmanlık kurumunun biran önce kurulup uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de temiz toplum, temiz siyaset ve temiz idare noktasında önemli ihtiyacı karşılayacak, ciddi, hızlı, ucuz, bağımsız ve kendiliğinden harekete geçebilen bir denetim mekanizmasının eksikliği açıkça hissedilmektedir.

Özellikle son yıllarda pek çok ülkede bu kurum, moda olduğu için değil, aksine modern ve çağdaş olduğu için ve özellikle yönetsel ve toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilmek amacıyla kabul edilmiştir. "Bu ihtiyacın arkasında, yönetimin denetlenmesinde geleneksel denetim yollarının yetersizliği ve çağdaş devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında bireylerin haklarını koruma ve kullanmada çaresizlik içine düşmeleri gerçeği yatmaktadır (Akm,1998:545).

Sonuç olarak kamu yönetiminde şu an uygulamada olan denetim yollarının eksiklikleri nedeniyle bu eksikliklerin giderilerek bunların yanında ombudsmanlık kurumunun kurulması denetim mekanizmasına değişik bir hava getirecektir ve böylece hak ve Özgürlüklerini savunma konusunda kendisini tıkanmış hisseden vatandaşta her türlü sınırlandırmadan arınmış yeni bir yol açılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- ATAMAN Taykan, "Ombudsman ve Temiz Toplum" Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı:13, 1997.
- AKIN Cengiz, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinin de Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman" Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı:421, Aralık1998.
- CHAPMAN Brian, "İdare Mesleği", Çev. (Cahit Tutum), TODAİE yayını, İstanbul, 1970.
- DAL Kemal, "Türk Esas Teşkilat Hukuku", Ankara, 1984.
- ERGUN Turgay - POLATOĞLU Aykut: "Kamu Yönetimine Giriş", 4. Baskı, TODAİE yayını ; Ankara, 1992.
- EROĞLU Hamza, "İdare Hukuku", 3. Baskı, AİTİA yayını; Ankara, 1978.
- ERTEKİN Yücel, "Çağdaş Yönetim ve Denetim", Türk İdare Dergisi: Yıl:7ü, Sayı:421, Aralık1998.
- ERYILMAZ Bilal, "Kamu Yönetimi", İzmir, 1994.
- ERYILMAZ Bilal, "Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler" Amme İdaresi Dergisi; Cilt:26, Sayı:4, Eylül 1993.
- GAMMELTOFT-HANSEN Hans, "Ombudsman Kavramı", Amme İdaresi Dergisi; Cilt:29, Sayı:3, Eylül 1999.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref-AKİLLİOĞLU Tekin, "Yönetim Hukuku", Ankara, 1992.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, "Yönetim Hukuku", 7.baskı, Ankara, Turhan

- Kitabevi, 1994.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, "Yönetel Yargı", 10. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1996.
- GÜVEN Turhan, "Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü" Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı: 13, 1997.
- KENEŞ, Bülent, "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiyedeki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir" Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı: 13, 1997.
- KUMAŞ Rahmi, "Parlamentonun Boyutları", Çağdaş yayınları, İstanbul, 1984.
- KUYAKSİLALİ, "Devlet Denetleme Kurulu" Türk İdare Dergisi, Yıl:66, Sayı: 405, Aralık 1994.
- KUZU Burhan, "Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat", 4. Baskı, Filiz kitapevi, İstanbul, 1994.
- ONAR Erdal, "Meclis Araştırması", AÜHF yayını; Ankara, 1977.
- ÖZBUDUN Ergun, "Türk Anayasa Hukuku", 4. Baskı, Yetkin yayınları; Ankara, 1995.
- ÖRNEK Acar, "Kamu Yönetimi", 2. Baskı, Meram yayıncılık; İstanbul, 1994.
- PICK Viktor J. , "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Amme İdaresi Dergisi; Çev. (Turgay Ergun), Cilt: 19, sayı:4, Aralık- 1986.
- TEMİZEL Zekeriya, "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı Ombudsman", Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı:13, 1997.
- TORTOP Nuri, "Yönetim Biliminin Temel İlkeleri" TODAİE, Ankara, 1990.

Dumlupınar Üniversitesi fmf & jğ Sosyal Bilimler Dergisi
Sayı: 5 ^ ^ d y Ha/iran 2001

BİREYSEL TOPLUMSAL VE SİYASAL BOYUTLARIYLA YABANCILAŞMA

Özcan SEZER*

ÖZET

Yabancılaşma günümüz modern toplumunun en önemli sorunlarından birisidir. Kentleşme, sanayileşme ve modernleşme gibi oluşumlar, bireysel, toplumsal ve siyasal boyutlarıyla yabancılaşmaya etki etmektedir. Tarihsel süreç içerisinde birçok düşünür tarafından ele alınan yabancılaşma kavramı günümüzde de önemli bir sorun olarak belirsizliğim korumaktadır. Teknolojik gelişmeler aynı zamanda toplumların üst kurumlarını, alt yapısını, sosyo-kültürel ve siyasal açılarından etkilemekte, bu durum insanlarda topluma ve siyasal yaşama uyum sağlamada zorluklar ortaya çıkarmaktadır. Bunu sonucunda da toplumda, kuralsızlıklar, değer yitirimleri, anomi ve yabancılaşma olgusu yaşanmaktadır. Erich Kahler'e göre "insanın tarihi insanın yabancılaşmasının tarihi olarak yazılabilir" bu çalışmada da yabancılaşma Bireysel, toplumsal ve siyasal boyutlarıyla ele alınacaktır.

ABSTRACT

Alienation is one of the most important problems of our modern day society. Factors such as urbanization, industrialization and modernization do affect alienation by their individual, societal and political dimensions. The concept of alienation which is tackled by many thinkers in the course of history, is still keeping its status as an uncertain problematic issue. Technological advances do cause social and political adaptation problems in people by affecting the infrastructure and substructure of the society. As a result of this, processes like, value erosion, anomy, normlessness and alienation do emerge

* PPU İ.İ.B.F Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.