

YURTTAŞTAN PAYDAŞA GEÇİŞİN ÖNÜNDEKİ ENGELLERİN ORTADAN KALDIRILMASI: KÖTÜ YÖNETİŞİMİN KARŞISINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Eliminating Barriers from Citizen to Stakeholder Transition:
Ombudsman Institution Against Bad Governance

Cihan Necmi GÜNAL* - Maksud Emre MÜLAZIMOĞLU**

Geliş Tarihi: 2 Kasım 2020 Yayına Kabul Tarihi: 25 Aralık 2020

Öz

Yönetişim, 1990'lerden sonra hızla değişen kamu yönetimi disiplininin idare eylemleri yerine koyduğu yeni bir olgudur. Yönetişim en yalın anlamıyla kamu hizmeti üretilirken kamu hizmeti alan grupların da bu üretim sürecinin karar aşamasına dahil olması, fikrinin sorulması, taleplerinin alınması gibi öğeleri içeren bir paradigmadır. Literatüre bakıldığında iyi yönetişim ve kötü yönetişim gibi iki farklı kavramın da bu paradigmadan doğduğu görülmektedir. İyi yönetişim, açık, hesap verebilen, yurttaşın gelen talebi dinleyen ve hizmet alan tüm gruplar ile etkileşim halinde olan bir yönetim anlayışını ifade eder. Yeni Kamu Yönetimi ekolünün de söylediği etkin, etkili ve verimli bir kamu yönetiminin tahsis edilebilmesi için gerekli ortamı da sağlayabilen bu yönetim anlayışı demokratik bir yönetim için de olmazsa olmaz görünmektedir. Buna karşın kötü yönetişim ise iyi yönetişimin tam tersi bir noktada gelişen bir yapıdır. Hukukun üstünlüğünün zedelendiği, karar alma mekanizmalarından hizmet alanların dışlandığı, bireylerin bilgi alma haklarının kısıtlandığı, yönetsel istikrarsızlık ve yozlaşmanın arttığı bir

Abstract

Governance is a new phenomenon that has replaced administrative actions by the rapidly changing public administration discipline after the 1990s. Governance, in its simplest sense, is a paradigm that includes elements such as the inclusion of groups that get public service in the decision phase of this production process, asking their opinion, and receiving their demands while producing public service. When the literature is examined, it is seen that two different concepts such as good governance and bad governance originate from this paradigm. Good governance refers to an understanding of management that is open, accountable, listens to the demands of citizens and interacts with all groups receiving services. This management understanding, which can also provide the necessary environment for the allocation of an effective, economic and efficient public management, as stated by the New Public Management school, seems indispensable for a democratic administration. On the other hand, bad governance is a structure that develops at a point opposite to good governance. It is a management problem in which the rule of law

* Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, cihan.gunal@kocaeli.edu.tr
ORCID: 0000-0002-6541-623X

** Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, maksud.mulazimoglu@kocaeli.edu.tr
ORCID: 0000-0002-4168-3720

yönetim sorunudur. Bu çalışmanın amacı da ülkemizde faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aldığı kararların incelenerek kötü yönetim olgusunun ortadan kaldırılması konusundaki işlevini gözlemleyebilmektir. Bu doğrultuda önce kötü yönetim olgusunun literatürdeki özellikleri saptanacak ve içerik yöntemi ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları gözden geçirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, kötü yönetim, yeni kamu yönetimi.

is damaged, those who receive public service are excluded from decision-making mechanisms, the right of individuals to obtain information is restricted, and administrative instability and corruption increase. The purpose of this study is to observe the function of Ombudsman Institution in eliminating bad governance by examining the decisions taken by the institution operating in our country. In this direction, first the characteristics of the poor governance phenomenon in the literature will be determined and the decisions of the Ombudsman Institution will be reviewed with the content analysis method.

Keywords: Ombudsman, bad governance, new public management.

1. GİRİŞ

Kamu yarınını tesis etmek üzere kamu gücünü kullanan otoritelerin nasıl denetleneceği ve bu denetim metotlarının ne ölçüde etkinlik sağlayacağı, devlet olgusu var olduğu sürece tartışılmaya devam edecek olan bir araştırma konusudur. Günümüzde kamu hizmetlerinin karar alıcısı, üreticisi ve sunucusu rollerinden herhangi biri veya birilerini ifa eden yönetimin teknik boyutunun ve karmaşıklığının giderek artması; vatandaşla arasındaki eşitsiz güç ilişkisi; siyasi, yürütme ve yargı denetiminin farklı denetim araçları tarafından desteklenmesi ihtiyacı, üst düzey kamu yöneticilerinin takdir alanının genişlemesi ve yükselen demokratik yönetim talepleri karşısında ombudsmanlık, modern bir denetim mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır.

“Başkaları için şikâyet yapan kişi” (Tortop, 2012: 507) anlamına gelen ombudsman, 200 yılı aşkın bir süredir İsveç’te uygulanan ve İkinci Dünya Harbinden sonra farklı siyasi ve hukuki rejimlere sahip ülkeler tarafında da benimsenen bir yapı haline gelmiştir (Uler, 2012: 499). Parlamento tarafından atanan, yönetim karşısında bağımsız ancak ona yabancı olmayan ombudsman, vatandaş başvurusu üzerine denetim yapan bir kurumdur (Uler, 2012: 503-504; Tortop, 2012: 507). Temel anlamda görevi ise vatandaşların, yönetimin karar ve uygulamaları nedeniyle hak ve menfaatlerini korumak ve bu minvalde ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmektir. Yönetimin, vatandaşa yakınlık ilkesini merkezine alan ombudsmanlık (Şengül, 2007:128), bir toplumda hiç kimsenin hukukun dışında olmadığı ve modern devletlerin temel düsturu olan hukukun üstünlüğü ve demokrasi ile çevrelenmiştir. Temsili demokrasilerde yasa koyucunun aldığı kararları sahip olduğu yönetsel yetkiler ile icra eden yönetim, sahip olduğu bilgi ve uzmanlık gibi güç kaynakları ve gizlilik ve dışa kapalılık gibi eğilimleri ile kamusal hizmet sunumunun temel aktörlerinden olan vatandaşları yönetim ağına dışında bırakabilmekte ve yönetimin kanuniliği ilkesini zedeleyebilmektedir

Nitekim 1990 yılına gelindiğinde yukarıda açıklanan söz konusu eksikliklere binaen ülkelerin yönetim sistemini derinden etkileyen yeni bir paradigma ortaya çıkmıştır. İyi yönetim olarak adlandırılan ve kabaca yönetimin karar ve uygulamaları açısından çevresiyle bir bütün olduğuna vurgu yapan kavram, bilhassa Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu gibi ulus üstü örgütler

tarafından desteklenmiştir. Açık, hesap verebilir, vatandaşa duyarlı, kamu politikalarına ilişkin karar alma, uygulama ve değerlendirme aşamalarında katılım mekanizmaları öngören bir yönetime işaret eden ve bu nedenle yönetimde köklü bir paradigma değişimini gerektiren kavramın bu süreçteki destekçisi, rehberi ve denetmeni ise ombudsmanlık kurumudur (Giddings, 2000: 465).

Bu nedenle ombudsmanlık sadece yönetim karşısında vatandaşların korunmasını değil, aynı zamanda iyi yönetimin sağlanması ve kötü yönetimin önlenmesinde, idari reformlara şekil verilmesi ve hızlandırılmasında, yönetim karşısında yasamanın bilgilendirilmesi ve onun adına gözetlenmesinde, vatandaş ve yönetim arasında aracılık görevi üstlenilmesinde ve toplumun ve kamu görevlilerinin eğitilmesi konusunda önemli görevleri yerine getirmektedir (Atay, 2014: 28-29). Söz konusu fonksiyonlar şüphesiz birbirlerini tamamlayan ve son kertede çatı bir kavram olarak kabul edilebilecek iyi yönetim ilkesine referans vermektedir. Bir diğer ifadeyle yönetimde kanunilik ilkesinin zayıfladığı, şeffaflıktan uzak, vatandaşların yönetimden uzaklaştırıldığı, yozlaşmanın arttığı bir ortamı tanımlayan kötü yönetim uygulamaları karşısında ombudsmanlık, Şengül (2007: 138)'ün de ifade ettiği üzere yönetimin söz konusu hatalarını düzeltmesi ve bunların tekrarlanmaması amacıyla yol göstermesi nedeniyle pedagojik bir işlev üstlenmektedir. Benzer şekilde Namibya eski Kamu Başdenetçisi Bience Gawanas da ombudsmanlık kurumunun, yönetimin karar ve uygulamaları karşısında insan haklarını ve iyi yönetim ilkelerini savunan daha geniş bir misyona sahip olması gerektiğini vurgularken (Reif, 2004: 78), ombudsmanlığın kötü yönetimle mücadele konusundaki ehemmiyetine dikkat çekmektedir.

Ülkemizde ise anayasal statüye sahip olan ombudsmanlık, 14.06.2012 tarihli 6328 sayılı kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ismiyle yönetim sistemimizde yerini almıştır. T.B.M.M. Başkanlığına bağlı olarak kurulan ve meşruiyetini parlamentodan yani millet egemenliğinden alan KDK, yönetimin her türlü eylem ve işlemleri ile davranış ve tutumlarını, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve insan haklarını esas alan adalet anlayışı çerçevesinde incelemek, araştırma yapmakta ve önerilerde bulunmaktadır (RG, 2012). Söz konusu meşruiyet kaynağı bağlamında bağımsız ve tarafsızlığıyla ön plana çıkan kurum, hakkaniyet ilkesine dayanması nedeniyle yönetimin karar ve uygulamalarının

yerindeliğini de kontrol etmektedir. Böylece yönetim ve vatandaş arasındaki uyumsuzluğun şekli unsurlarının yanında özü itibarıyla da incelemesi nedeniyle kötü yönetim ile mücadele eden KDK, kamunun vicdanını rahatlatmakta ve ona güven aşılacaktır.

Nitekim bu kapsamda ombudsmanlık kurumu ve yönetim arasındaki ilişkinin mahiyetine açıklık getirmeye çalışan yerli ve yabancı literatür de göze çarpmaktadır. Araştırmalar incelendiğinde, ombudsmanlık ve iyi yönetim olguları arasındaki ilişkinin analitik boyutu (Sarker ve Alam, 2010; Cheung, 2009); ombudsmanlık kurumunun sunduğu hizmetler bağlamında iyi yönetim ilkeleri ile arasındaki ilişki (Şahin, 2018; Doğan, 2017; Abdioğlu, 2007; Şahin ve Güneş, 2017); ombudsmanlığın iyi yönetime katkısı noktasında kapasitesinin değerlendirilmesi (Fombad, 2001) ve kurumun, devletin erkleri ve diğer kamu kurumları ile olan ilişkisi, ve sahip olduğu yetkiler bağlamında iyi yönetimin geliştirilmesi yönündeki etkinliği (Crouch, 2007) gibi konuların incelendiği görülmekte ancak kurumun pratikte almış olduğu kararlar üzerinden yönetim olgusu ile olan ilişkisine değinilmemektedir.

Bu bağlamda çalışmamızın amacı; ülkemizde KDK'nin aldığı kararlardan hareketle kötü yönetimle mücadele konusunda üstlendiği fonksiyona açıklık getirmektir. Bu kapsamda kötü yönetim olgusunun ilgili literatürden hareketle, ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve şiddetin olmaması, hükümetin etkinliği, mevzuat kalitesi, hukukun üstünlüğü, yolsuzluğun kontrolü olmak üzere altı kritere sahip olduğu anlaşılmaktadır (TWB, 2020a). Kötü yönetim ise yönetimin, söz konusu temalardan bir ya da daha fazlasında gösterdiği başarısızlığa işaret eden bir olgudur (Laha, 2016).

Bu doğrultuda KDK'nin, yönetime verdiği tavsiye ve dostane çözüm kararları, söz konusu altı tema altında değerlendirilmekte ve böylece ombudsmanlık kurumunun, kamu yönetiminin demokratik hale getirilmesi noktasındaki dönüştürücü etkisi analiz edilmektedir.

Çalışmada ifade edilen amaca istinaden nitel araştırma yöntemlerinden içerik analizi tercih edilmiştir. İçerik analizi, dokümanlar yoluyla elde edilen verilerin belirli kavramlar ve temalar çerçevesinde bir araya getirilerek tanımlanması şeklinde tanımlanabilir (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 242-252). Yapısal

anlamda üç bölümden oluşan çalışmada ilk olarak demokratik bir yönetime doğru ombudsmanlık kurumunun fonksiyonları üzerinde durulmakta, ikinci bölümde kötü yönetim olgusuna teorik bazda açıklama getirilmekte ve son bölümde kötü yönetim karşısında KDK'nin aldığı tavsiye ve dostane çözüm kararları üzerinden bulgulara yer verilmektedir.

2. DEMOKRATİK YÖNETİM VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Günümüzden iki yüzyıl önce Woodrow Wilson (2018: 48) kanunları uygulamanın onları meydana getirmekten daha zor olduğunu ifade ederken, yönetim mekanizmasının genel hukuk ve iyi yönetim ilkelerini tatbik etme noktasındaki güçlüğüne ve bu yolla demokratik yönetimin önemine dikkat çekmekteydi. Sınırlarını çizen, meşruiyetini demokrasi ideali çevresinde halktan alan ve bu bağlamda kamu faydası üretmesi beklenen devletlerin olmazsa olmazı ise şüphesiz yönetim aygıtıdır. Ancak bu aygıt tarihsel süreçte, verimlilik, etkinlik ve etkililik gibi bilumum ekonomi ve işletmeciliğe ait ilkelerin ve demokrasinin vaaz ettiği ideallerin yapısal ve fonksiyonel bağlamdaki mücadelesine tanıklık etmiştir. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Hizmeti, Post-Yeni Kamu Yönetimi gibi daha da genişletilebilecek yönetim teorilerinin odak noktaları farklı olsa da son kertede etkin ve demokratik yönetime olan ihtiyacı karşılamak istediği aşikardır. Bu kapsamda söz konusu ihtiyaç ve talebin pratikte yönetime nüfuz etmesini sağlayacak ve onu denetleyecek olan modern yönetim aygıtlardan biri ise ombudsmanlıktır. Nitekim Reif (2004: 78)'e göre ombudsmanlık kurumu, demokratikleşme, yasal ve yönetsel açıdan hesap verebilirlik, insan haklarının korunması, yozlaşma ile mücadele ve yönetimin etkinliği üzerine verdiği tavsiye kararları göz önüne alındığında iyi yönetişimin siyasal ve ekonomik boyutlarını oluşturmaktadır.

Liberal demokrasinin problem çözme aracı olarak görülen ombudsmanlık kurumu, günümüz modern demokrasilerinin de simgesi konumundadır (Al-Wahab, 1979: 140). Söz konusu argümanı destekleyecek şekilde Martin Oosting (1999) ise modern anlamda ombudsmanlığın, Amerikan anayasa geleneğinden gelen denge ve fren mekanizmasına dayandığını belirtmekte ve yönetimlerin sadece kural koyan değil aynı zamanda koyduğu kurallara bağlı olduğunu anlatan hukukun üstünlüğü ilkesi ile yakından ilişkili olduğunu al-

tını çizmektedir. Bu bağlamda ombudsmanlığın esas görevi, yönetimin herhangi bir sınırlama, hesap verebilirlik kanalı veya kontrol mekanizması olmaksızın mutlak güç ile hareket etmesinin önüne geçmektir.

KDK Kanun Tasarısının genel gerekçesinde de belirtildiği üzere İsveç Kralı 12. Charles'ın Osmanlı Devleti'nde bulunduğu esnada "Kadıül-Kudat" kurumundan esinlenerek oluşturduğu ifade edilen kurumun, Türk yönetim sistemine yabancı olduğu söylenemez. Öyle ki yerli yazında ombudsmanlığın ülkemizdeki tarihsel seyri hakkında "Şeyhülislam", "Kadı", "Kadıül-Kudat", "Divan-ı Mezalim", Divan-ı Hümayun", "Hisbe", "Ahilik", "Divan" ve "Kazasker" gibi birçok kurum ve görevliye referans verilmektedir (Günaydın ve Coşkun, 2015: 10). İlk olarak İsveç'te 1713 yılında kurulan ombudsmanlık, 19. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde birçok ülkenin yönetim sistemine dahil olmuştur (Fendoğlu, 2011). Ayrıca farklı ulusal ve yerel özelliklere intibak edebilecek esnekliğe sahip olan ve insan hakları ve bireyselleşme gibi değerleri bulunduğu coğrafyalara taşıyan kurumun, evrensel bir yapı haline geldiği de altı çizilmesi gereken bir diğer husustur (Gülmez, 2011: 479).

Uluslararası Ombudsman Kurumu'nun 2019 yılında yayınladığı yıllık rapora göre, günümüzde resmi olarak 7 farklı kıtada 245 ombudsman kurumu bulunmaktadır (The IOI, 2019: 9). Türkiye'de ise 2000 yılından itibaren ombudsmanlığa ilişkin başlayan kodifikasyon girişimleri, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması neticesinde kabul edilen 5982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile ciddi bir aşama kaydetmiştir. Halkoylaması neticesinde anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değiştirilmiş ve 14.06.2012 tarihinde TBMM'de kabul edilen 6328 sayılı kanunla ombudsmanlık, "Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK)" adıyla Türk yönetim sistemine dahil olmuştur (RG, 1982; RG, 2012; Koç, 2015: 17-20). Türkiye'de bilhassa uzun tartışmalar ve girişimler neticesinde varlık kazanan KDK'nin kuruluş gerekçelerini araştıran Koç'a (2015: 20-25) göre Avrupa Birliği ve ilgili organlarının etkisi, kamu sektöründe kurumsal mantık değişimleri ve politik vaat ve taahhütler ön plana çıkan değişim dinamikleri olarak ifade edilmektedir.

Türkiye’de özel bütçeli kamu tüzel kişiliğine ve anayasal statüye haiz olan KDK, TBMM Başkanlığına bağlıdır. Kurum, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerden gelen şikâyetler üzerine harekete geçmektedir. Ancak temel hak ve özgürlükler, insan hakları, çocuk ve kadın hakları ile kamuyu ilgilendiren genel konulara ilişkin şikâyetler söz konusu olduğunda menfaat ihlali şartı aranmamaktadır. İnsan haklarına dayanan adalet anlayışı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile iyi yönetim ilkelerini gözeterek inceleme ve araştırmada bulunan kurum, idareye önerilerde bulunmaktadır (RG, 2013; RG, 2012).

Bu bağlamda kurumun temel işlevi, daha önce de değinildiği üzere, amacı kamu faydası üretmesi beklenen ve bu doğrultuda kamu gücü kullanan yönetimin, keyfi ve hukuk dışı karar ve uygulamaları karşısında vatandaşları korumaktır. 1982 Anayasası’nın 125/1. maddesi idarenin her türlü eylem ve işleminin yargıya açık olduğunu hüküm altına alsa da pratikte yargı yolunun teknik uzmanlık gerektirmesi, maddi külfeti, bekleme süresinin uzunluğu sebepleriyle daha hızlı ve masrafsız bir yol olan ve basit şekil şartları taşıyan başvuru sistemi nedeniyle KDK ön plana çıkmaktadır (Sezen, 2001: 79). Ayrıca yargı denetiminin ilgili anayasanın 125/4. ve 2577 sayılı kanunun 2/2. maddelerine istinaden yönetimin takdir yetkisine dayanarak aldığı kararları bozamadığı dikkate alındığında, bağımsız ve tarafsızlığı kanunla güvence altına alınan KDK’nin genel hukuk ilkelerine ve hakkaniyete uygun olarak yaptığı yerinde denetiminin önemi bir kat daha artmaktadır (Şengül, 2005: 130-131; Kahraman ve Balkan, 2020: 76). Nitekim Türkiye’de hakkaniyet açısından denetim yapan tek kurum olan KDK, bu özelliği sayesinde yönetimin şikâyet konusu olan tutum ve davranış ile işlem ve eylemlerini tüm yönleriyle inceleme ve araştırma yetkisine sahiptir (Derin ve Coşkun, 2017: 176-177; KDK, 2019: 118).

Kurum vatandaş ve yönetim arasındaki uyumsuzluk hakkında tavsiye kararı, ret kararı ve 02.03.2017 yılından itibaren dostane çözüm kararı verebilmektedir. Dostane çözüm kararı, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilerek KDK’ye bildirilmesidir (RG, 2013). Modern anlamda ombudsmanlığın yönetim aygıtı içerisinde temel işlevini yerine getirmesini sağlayan yetki, yönetime vermiş olduğu tavsiye kararlarıdır. Genel olarak ombudsmanlık

kurumunu yargı organlarından ayıran temel özellik olan tavsiye kararları, yönetime idari ve cezai sorumluluk yüklememektedir. Ancak KDK'nin aldığı tavsiye kararlarının, benzer mahkeme kararlarına ve diğer kuruluşların belirttiği gerekçe ve görüşler ile bir hukuk metni ortaya koyduğu da gözden kaçmamalıdır (Derin ve Coşkun, 2017: 179). Bu yüzden hakkaniyete uygunluk, insan hakları ve iyi yönetim ilkeleri yönünden yönetimin karar ve uygulamalarını yerindelik açısından inceleyen KDK bu yolla siyasal sistem içerisinde yönetim ve vatandaşla birtakım değerler aşılacaktır.

Bu bağlamda ombudsmanlığın yönetime kattığı değer ve faydalar incelendiğinde öncelikle bahsedilmesi gereken husus, tavsiye ve dostane çözüm kararları ile tutum ve davranış, karar ve uygulamalarında hata yapan yönetime, kendini düzeltme fırsatı verilmesidir (Sezen, 2001: 79). Bunun yanı sıra şikâyet konusu uyuşmazlık hakkında ret kararı vererek gerekçeler sunan kurum, yönetimin aldığı kararların meşruiyetini de olumlu yönde etkilemektedir (Pickl, 1986: 37). Nitekim bu durumu İrlanda Ombudsmanı Peter Tyndall şu şekilde ifade etmektedir: *“Bazen yönetim herhangi bir hata yapmasa da insanlar mutsuz olabilir. Bu durumda bizim görevimiz mutsuzluk yaratan kararın nasıl alındığına veya uygulamanın neden yapıldığına dair bir açıklama sunmaktır”* (Tyndall, 2004).

Diğer yandan kurumun tavsiye veya ret kararlarında şikâyetle ilgili mevzuata ve uluslararası hukuk kurallarına verilen atıflar sayesinde hem kamu personeli hem de vatandaşlar içinde buldukları yönetim sistemi ile sahip oldukları haklar ve sorumluluklar hakkında bilgi sahibi olabilmektedir. Bu yönüyle ombudsmanlık, kamuya eğitim sağlayan bir kurum olarak ön plana çıkmaktadır (Kruszynski, 1968; Gregory ve Giddings, 2000: 14-15). Öyle ki Türkiye Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, KDK'nin kamusal hizmet sunumunda kalitenin artırılması, kamuda hukuk kültürünün yerleştirilmesi ve vatandaşın hak arama kültürünün yaygınlaştırılması yönünde çaba gösterdiğini ifade ederken (<https://www.ombudsman.gov.tr/malkoc-kaymakamlar-tolan-tisi.html>) ombudsmanlık kurumunun pedagojik işlevine vurgu yapmaktadır (Şengül, 2007: 128).

Ayrıca KDK'ye ulaşan şikâyetlere daha hızlı ve etkin çözüm bulmak adına, KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yö-

netmelik'te yapılan değişiklik ile “dostane çözüm kararı” yürürlüğe girmiştir (KDK, 2018: 148). Söz konusu karar ile KDK, vatandaş ve yönetim arasındaki uyuşmazlık konusunun, tarafların kendi aralarında varacakları uzlaşmayla çözümlenmesini teşvik etmektedir. Bu yolla yönetim ve vatandaş arasında kurulacak iş birliği noktasında kolaylaştırıcı bir fonksiyon yerine getiren kurum, yönetime katılım olgusunun da önünü açmaktadır.

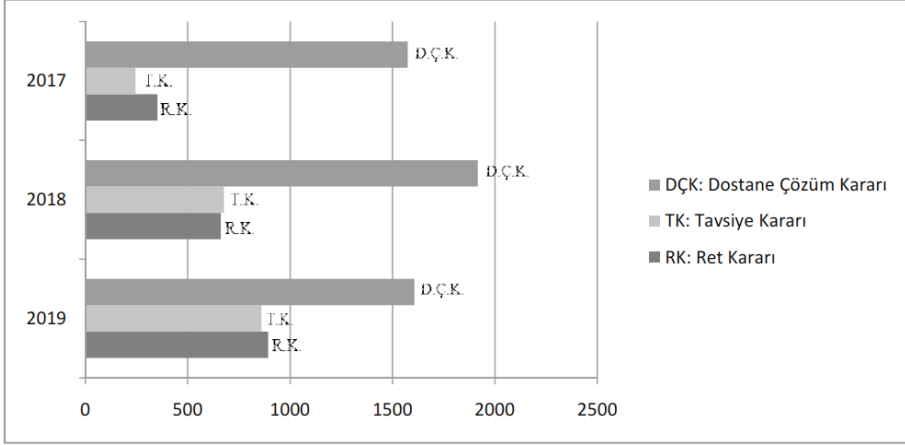
Şekil 1: 2013-2019 Yıllarında Dostane Çözüm Kararıyla Sonuçlandırılan Dosya Sayısı

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
184	123	161	80	1887	2498	2707

Kaynak: 2017-2019 yılları arasında T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yayınladığı yıllık raporlardan derlenmiştir.

Bilhassa KDK'nin dostane çözüm konusundaki kararlı duruşu, Türk yönetim sistemi içindeki tanınırlığın artması ve TBMM ile olan ilişkilerine binaen (KDK, 2018: 148), dostane çözüm ile sonuçlandırılan şikayetlerde yıllar içinde ciddi artışlar yaşanmıştır. Şekil 2'de görüleceği üzere, 2017-2019 yılları arasında tavsiye ve ret kararıyla kıyaslandığında dostane çözüm yolunun daha ağırlıkta olduğu görülmekte ve bu durum yukarıda belirtildiği üzere yönetim ve vatandaş arasındaki etkileşimin artmasında önemli bir araç haline gelmektedir.

Şekil 2: 2017-2019 Yıllarında Tavsiye Kararı, Ret Kararı ve Dostane Çözüm Kararı ile Sonuçlandırılan Dosya Sayısı



Kaynak: 2017-2019 yılları arasında T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yayınladığı yıllık raporlardan derlenmiştir.

Özetle ombudsmanlığın, yönetim karşısında vatandaşın haklarını koruyucu; yönetimin kararları üzerinde düzeltici ve güçlendirici, aldığı kararlar itibarıyla hem kamu personeli hem de vatandaşları eğitici ve yönetim ile vatandaş arasındaki iş birliği ve katılımı kolaylaştırıcı olmak üzere beş ayrı fonksiyonu üzerinde durulabilir.

Bu fonksiyonlar yoluyla KDK, kendi işleyişine ilişkin olarak hesap verebilirlik, katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, eşitlik ve etkinlik gibi iyi yönetim ilkelerini hayata geçirirken (Şahin, 2018: 126-128), vatandaşın yönetim karşısındaki şikayetlerine binaen aldığı kararlar yoluyla kamu yönetiminin süregelen sistematik problemlerini çözme ve onu hesap verebilirlik sınırlar içerisinde tutma gibi amaçları da yerine getirmektedir (OECD, 2018: 22). Bu nedenle ombudsmanlık, vatandaş-yönetim arasındaki uyumsuzluk konularında sahip olduğu enformasyon yoluyla kamu politikası yapımında ve kamu yönetimi reformlarında etkili bir aktör haline gelmektedir. Bu kapsamda 2017 yılında OECD tarafından ombudsmanlığın açık yönetime ilişkin rolü hakkında yapılan ankette kurumun, kamu yönetimi reformları hakkında öneriler sunmak %75; kamu hizmeti sunumunun yönetimi gibi hususlarda yasama reformları tavsiye etmek %73; yolsuzlukla mücadele etmek %38 ve kamu yönetiminde

şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımın geliştirilmesi yönünden açık yönetim girişimlerine öncülük etmek %35 şeklinde katkıları olduğu anlaşılmaktadır (OECD, 2018: 22-23). Nitekim O'Brien (2020: 42), modern anlamda ombudsmanlığın demokrasinin eşitlik ve katılım ilkelerine pratikte uyum sağlaması ve bu değerleri geliştirmesi gerektiğine vurgu yaparken, kurumun teorik düzlemde demokratik sağduyu üzerine tesis edilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Bu nedenle günümüzde ombudsmanlığın, yönetimin karar ve uygulama ile tutum ve davranışları üzerindeki denetim fonksiyonu yerine getirirken, yönetimin nasıl daha demokratik hale getirileceğine dair göstereceği ihtiyat önemli hale gelmektedir. Öyle ki Türkiye'nin On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019: 173), "ekonomik ve sosyal refahın artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim ilkelerinin etkin bir şekilde yürütülmesine bağlı olduğu vurgulanırken" söz konusu amaçlar, hukukun üstünlüğü, iş birliği ve katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi demokratik yönetim değerlerini geliştirmesi ve uygulamaya teşvik etmesi beklenen ombudsmanlık kurumuna önemli bir misyon yüklemektedir.

3. KÖTÜ YÖNETİŞİM

1980lerin sonunda kamu yönetimi disiplini içerisinde sıklıkça anılmaya başlanan ve tavandan tabana inen bir yönetim – idare olgusunu sarsarak değiştiren yönetim kavramı, yeni kamu yönetimi ve ardından gelen ekoller tarafından üretilmiş kavram olarak görünse de literatüre bakıldığında insanlık tarihi kadar geçmişi olan (Weiss, 2000) bir yönetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetişim sadece kamu yönetimi disiplini tarafından kullanılan bir kavram değildir. İşletme disiplini kurumsal yönetim (*corporate governance*) veya çevresel yönetim (*environmental governance*) gibi pek çok farklı akademik disiplin içerisinde de kendine yer bulmuştur. Ancak kamu yönetimi ve kamu politikası disiplininden yönetişimin ne olduğu hususunda yapılmış en kabul görmüş¹ tanımlardan bir tanesinde yönetim şu öğeler ile tanımlanır:

¹ Yazarın bu eseri bu çalışmanın kaleme alındığı Eylül 2020 tarihinde 6500 üzerinde atıf almış durumdadır.

1. “Kurumlar arasında karşılıklı bağımlılık: Yönetişim, devlet dışı aktörleri de kapsayacak şekilde hükümetten daha geniştir. Devletin sınırlarını değiştirmek, kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki sınırların daha hareketli hale gelmesi anlamına gelmektedir.
2. Ağ üyeleri arasında, kaynakların değiş tokuş edilmesi ve paylaşılan amaçlarla müzakere edilmesi ihtiyacından kaynaklanan etkileşimler.
3. Oyun benzeri etkileşimler: Güvene dayanan ve ağ katılımcıları tarafından müzakere ve kabul edilen oyunun kurallarıyla düzenlenir.
4. Devletten önemli ölçüde özerklik: Ağlar devlete karşı sorumlu değildir; kendi kendini örgütlerler. Devlet ayrıcalıklı, egemen bir pozisyon işgal etmese de dolaylı ve kusurlu olarak ağları yönlendirebilir” (Rhodes, 1997:57’den aktaran Rhodes: 2007:1246).

Bu öğelerden de görüleceği üzere yönetim, kamu yönetimi disiplini için temelde bir etkileşim olarak ifade edilebilir. Daha önce de değinildiği üzere artık yönetim olgusu kamu sektörü için seçilmiş ya da atanmışların direktif verdiği ve halkın ya da diğer sektörlerin buna koşulsuz itaat etmesi beklenen bir yapıdan çıkmaktadır. Yönetişim, işteş bir aktiviteyi işaret etmektedir. Bu işteşlik içerisinde mutlak güç sahibi olan kamu sektörünün sınırları yer yer aşılmakta, kamu politikası karar alma süreçlerinde her grup kendi fikrine bir ifade alanı bulabilmektedir.

Yönetişimin nasıl tanımlandığı hususunun da zaman içerisinde değişime uğradığı görülmektedir. Örneğin Kooiman (2003:5) yönetimi “toplumsal sorunları çözmeyi veya toplumsal fırsatlar yaratmayı, yönetimsel etkileşimlerin bağlamı olarak kurumlara katılmayı ve tüm bu faaliyetler için normatif bir temel oluşturmayı amaçlayan, kamusal olduğu kadar özel aktörlerin de katıldığı etkileşimlerin toplamı olarak düşünülebilir” şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanıma ek olarak yönetişimi kavramını için de şöyle der: “yönetime ilişkin teorik kavramların bütünü” (Kooiman, 2003:5). Görüldüğü üzere gelişmekte olan ülkeler literatüründe yönetim ve yönetişim arasında keskin bir çizgi çekilebiliyor iken, gelişmiş ülkelerde artık yönetim-idare kavramlarının içi bizim yönetim

nosyonunu tanımlamakta kullandığımız öğelerce doldurulmaktadır. Buna ek olarak, daha önce de değinildiği üzere özellikle Anglosakson literatüründe yönetim yerine yönetim kavramının da tercih edildiği görülmektedir.

Yönetişim kavramı da zaman içerisinde gelişimini sürdürmüştür. Kavramın ortaya ilk çıkışından sonra, 1992 yılındaki DB raporunda yönetişimin dört bileşeni şu şekilde saptanmıştır: kamu sektörü yönetimi, hesap verebilirlik, kalkınma için yasal çerçeve, şeffaflık ve bilgi (TWB, 1994). Ancak terimin gelişimi sadece yönetim açısından ele alınmamış örneğin iktisadi kalkınma için de nasıl kullanılabilceği yine DB raporlarında ifade edilmiştir. DB, kalkınma için yönetişimin üç farklı yönünü belirlemiştir: (i) siyasi rejim biçimi; (ii) kalkınma için bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde yetkinin uygulandığı süreç ve (iii) hükümetlerin politikaları tasarlama, formüle etme ve uygulama ve işlevleri yerine getirme kapasitesi (TWB, 1994: ix).

Yönetişim kavramının gelişimi farklı ülkelerin yönetim nosyonuna farklı yorumlar getirmesiyle de olmuştur. Örneğin Birleşik Krallıkta kavram iyi yönetim adıyla kullanılmış, hukukun üstünlüğü, insan hakları için çoğulculuğu ve kamuya hesap verebilirliği kucaklayan ve bireye saygıyı içeren bir yönetim biçimi olarak ifade edilmiştir (Williams ve Young, 1994; TWB, 1994). İyi yönetime yönelik yapılmış en güzel tanımlardan biri tanesi Kofi Annan'a aittir. Annan kavramı şöyle tanımlar: "iyi yönetim, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygıyı sağlamak; demokrasiyi güçlendirmek, kamu yönetiminde şeffaflığı ve kapasiteyi teşvik etmektir" (Weiss, 2000: 797).

İyi yönetim için her iki tanımlamada da ortaya çıkan husus insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygılı, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim vurgusudur. İdeal tipteki iyi yönetim sisteminde, kamu hizmetleri, bireylerin hangi koşullarda sosyal yardım alma hakkına sahip veya düzenlemelere uymakla yükümlü olup olmadıklarını belirleyen kural ve prosedürlerde belirtilen bürokratik standartlara uygun olarak sunulur. Memurlar, vatandaşlarla ilişkilerinde tarafsızdır ve insanlara benzer durumlarda benzer şekillerde davranır. Aynı derecede önemli olan, bu prosedürlerin hizmet sunmanın doğru yolu olduğu konusunda kamuoyunda fikir birliği vardır. Bu iki kriter karşılandığında, sonuç her iki iyi yönetim standardını da karşılar. Diğer tarafta, eğer memurlar kendi çıkarları için yasaları ihlal ederlerse ve davranışları bir

toplumun normatif değerleriyle tutarsızsa, bir yönetim sistemi iki kat daha bozuktur (Rose ve Pieffer, 2018:6).

Weiss (2000) insani gelişim endeksinin (*Human Development Index/HDI*) iyi yönetişimin bir ülkede var olup olmadığını anlamının bir yolu olduğunu söylemektedir. Yazara göre “ekonomik refah ve insani gelişim eş anlamlı değildir” (Weiss, 2000: 802). Ekonomik düzeyleri yakın ülkeler oldukça farklı insani gelişim endeksine sahip olabildiği gibi bunun tam tersi durumları da görmek mümkün olabilir. Bu durum da biz araştırmacılara iç politikaların ve önceliklerin içeriğinin çok önemli olduğunu gösteren bir emare olarak sunulmaktadır.

Yönetişim olgusunun yerleşmesi ve güçlenmesi için yolsuzluklardan arındırılmış bir kamu yönetimi şarttır. Her şeyden önce modern iyi yönetim standartlarına ulaşılması ile düşük düzeyde yolsuzluk arasında önemli bir istatistiksel ilişki vardır (Rose ve Pieffer, 2018). Her ne kadar literatürde bu korelasyonun tersi bazı bulgular olsa da (örneğin Çin), yüksek oranda yolsuzluğun olduğu yerdeki diğer istatistiksel verilerin güvenilirliği de tartışmalı bir durumdur. Bu nedenle de iyi bir yönetişimi tesis edebilmek için bireylerin kamu sektörüne karşı yüksek bir güven duyması önemlidir.

Yönetişim kavramının öncelikle Birleşik Krallık ve daha sonra buradan dünyaya yayılan bir gelişimi olan iyi yönetim gibi bir boyutu olduğu kadar kötü yönetim olarak adlandırılan bir başka boyutu daha bulunmaktadır. En yalın haliyle kötü yönetim “gücün kişiselleştirilmesi, insan hakları eksikliği, yaygın yolsuzluk ve seçilmemiş ve hesap vermeyen hükümetler” (Weiss, 2000:801) gibi öğeleri bünyesinde barından yönetim/yönetişim biçimi olarak tanımlanabilir.

Başka bir tanımda ise DB tarafından belirlenmiş olan altı kriterin bir ya da daha fazlasında başarısız olan yönetimlere kötü yönetim denmektedir (Laha, 2016). Bu altı kriter ise DB tarafından şu şekilde sıralanmaktadır: İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik, Siyasi İstikrar ve Şiddetin Olmaması, Hükümetin Etkinliği, Mevzuat Kalitesi, Hukukun Üstünlüğü, Yolsuzluğun Kontrolü (TWB, 2020a). Tablo 1’de bu kriter ve içerikleri sunulmaktadır.

Tablo 1: Dünya Bankası Yönetişim Kriterleri ve İçerikleri

Kriter	İçerik
İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik	Bir ülke vatandaşlarının kendi hükümetlerini seçmeye ne ölçüde katılabileceklerinin yanı sıra ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve özgür bir medyaya ilişkin algıları ölçer.
Siyasi İstikrar ve Şiddetin Olmaması	Terörizm de dahil olmak üzere siyasi istikrarsızlık ve/veya siyasi nedenli şiddet olasılığına ilişkin algıları ölçer.
Hükümetin Etkinliği	Kamu hizmetlerinin kalitesi, sivil toplum hizmetinin kalitesi ve siyasi baskılardan bağımsızlık derecesi, politika oluşturma ve uygulama kalitesi ve hükümetin bu tür politikalara olan bağlılığının güvenilirliğine ilişkin algıları ölçer.
Mevzuat Kalitesi	Hükümetin özel sektör gelişimine izin veren ve teşvik eden sağlam politika ve düzenlemeleri formüle etme ve uygulama kabiliyetine ilişkin algıları ölçer.
Hukukun Üstünlüğü	Temsilcilerin toplum kurallarına ne ölçüde güvendiğine ve bu kurallara ne ölçüde uyduğuna ve özellikle de sözleşmenin uygulanmasına, mülkiyet haklarına, polise ve mahkemelere ve ayrıca suç ve şiddet olasılığına ilişkin algıları ölçer.
Yolsuzluğun Kontrolü	Hem küçük hem de büyük yolsuzluk biçimleri ve devletin seçkinler ve özel çıkarlar tarafından “ele geçirilmesi” de dahil olmak üzere, kamu gücünün özel kazanç için ne ölçüde kullanıldığına ilişkin algıları ölçer.

Kaynak: TWB, 2020b.

Bir yönetişimi kötü olarak tanımlayabilmemiz için gerekli olan etmenlerden bir tanesi yolsuzluktur (Rose ve Pieffer, 2018:12) Yolsuzluk, Transparency International (TI) (2020) tarafından, kişiye tahsis edilen gücün özel kazanç için kötüye kullanılması olarak tanımlanır. Özellikle gelirin önemli bir kısmı toplumun tüm kesimlerinden toplanan vergilerden oluşan kamu sektöründe gücün ve kaynağın bireysel çıkarlar için kullanılması önemli bir etik problemi olmanın yanı sıra cezai işlem ile sonuçlanacak bir eylemdir. Çünkü “yolsuzluk güveni aşındırır, demokrasiyi zayıflatır, ekonomik gelişmeyi engeller ve eşitsizliği, yoksulluğu, sosyal bölünmeyi ve çevresel krizi daha da kötüleştirir” (TI, 2020).

Siyasi ve resmi/yasal kurumların eksikliği şiddetin önlenmesinin önüne geçmektedir. Egemen bir yönetim anlayışının ortadan kalkması herkesin kendi hukukunu uygulamaya çalıştığı bir yapıya evrilme gösterebilir. Sadece kural ko-

yucu ve zor kullanan bir yönetim de her zaman olumlu sonuç vermemektedir. Örneğin iyi yönetim olgusunun olmaması sadece toplumun devlete karşı olan güvenini zedelemez toplumdaki çeşitli grupların arasında iç savaşı da tetikleyebilir (Walter, 2015). Bir yönetime kötü yönetim sergiliyor diyebilmemiz için elimizdeki başlıca donelerden biri hesap verebilirlik mekanizmalarının ortadan kaldırılması süreci ile başlar. Hesap verebilirliğin ortadan kalkışı örneğin Myanmar gibi ülkelerde iç savaşın şiddetlenmesine kadar giden bir sürecin de tetikleyicisi olarak görülmüştür (Walter, 2015).

Kötü yönetişimin olumsuz etkileri yalnızca bireyler ya da özel sektör şirketleri üzerinde de görünmez; bir ülkedeki doğal kaynakların verimsiz kullanılmasına da yol açar. Örneğin Assa (2018) doğrudan yabancı yatırımın Sahra Altı Afrika (SAA) ülkelerindeki ormanlık alanlar üzerinde olumsuz ve önemli bir etkiye sahip olduğunu söylemektedir. Her ne kadar iyi yönetim göstergelerinin orman örtüsü üzerindeki olumlu bir etkisi olmuşsa da SAA'daki rüşvet, yolsuzluk, hesap verebilirliğin ortadan kaldırılması gibi etkenler nedeni ile bu coğrafyada orman örtüsü azalma eğilimine girmiştir (Assa, 2018: 123).

Görüldüğü üzere kötü yönetim, bir ülkenin canlı cansız bütün kaynakları üzerindeki olumsuz etkileri ile iktisadi kalkınmaya engel olduğu ölçüde demokrasinin, insan haklarının ve katılımcılığın gelişmesini de yavaşlatmaktadır. Tüm bu nedenler ışığında kötü yönetişimin ortadan kaldırılması ile mücadelenin önemi de bu noktada yatmaktadır. Gelişimin önündeki engeller yalnızca mevcut durumu kötüleştirmez; gelecek nesillerin de daha sağlıklı ve daha güvensiz bir ortamda yaşamalarına yol açar.

4. KÖTÜ YÖNETİŞİM İLE MÜCADELEDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARI

Bu bölümde daha önce paylaşılan DB Kriterleri ışığında kategoriler halinde KDK tarafından alınan kararlar incelenecektir.

4.1 İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik

Tablo 1'de de tanımlandığı üzere "bir ülke vatandaşlarının kendi hükümetlerini seçmeye ne ölçüde katılabileceklerinin yanı sıra ifade özgürlüğü, örgüt-

lenme özgürlüğü ve özgür bir medyaya ilişkin algıları” (TBW, 2020b) ölçen bu kriter ile ilgili KDK raporlarında saptanan ilk kararda, 14 Nisan 2018 yapılan sözleşmeli öğretmen mülakat sınavında, mülakata alınan adayların kapalı zarfta soru çekmeleri istenmiş ancak bu soruların cevap anahtarının hazırlanmadığı KDK tarafından tespit edilmiştir. Kurum aldığı kararda bu durumun iyi yönetim ilkelerinden tarafsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine aykırı olduğunu çünkü sınava giren ve gelecekte girecek adayların puanlarının nasıl hesaplanacağını belli olması gerektiğini söylemektedir (KDK, 2020:76).

Bu alanda KDK tarafından alınan bir başka kararda da cezaevlerinde kameraların çekim yapmadığı alanlarda, Adalet Bakanlığına bağlı bu kurumların “tutuklu ve hükümlülerin ‘işkence, ‘eziyet’ ve ‘insan haysiyetiyle bağdaşmayan muamele’ kapsamındaki başvurularının gerekli hassasiyet gösterilerek titizlikle ve ivedilikle incelenmesi, Ceza İnfaz Kurumlarında güvenlik kamerası bulunmayan alanlarda oluşabilecek darp iddialarına ilişkin hesap verilebilirliği artıracak çalışmaların yürütülmesi” gerektiği ifade edilmiştir (KDKK, S: 53878609-101.07.04-E.9127, BN: 2017/14739, KT: 29/05/2018).

KDK, hesap verebilirlik ilkesi ile birlikte kararlarında idarenin iyi yönetim gösterebilmesi amacıyla “belirlilik” ve “öngörülebilirlik” ilkelerine de uymasını tavsiye etmektedir. Yine bir başvuruda, başvuru sahibi yaşadığı ilçedeki üst geçidin depremin ve geçen zamanın etkisi ile eskiyip yıprandığını, engelli ve yaşlı vatandaşların bu eski ve güvenli olmayan üst geçidi, asansörün olmaması nedeniyle de kullanamadıklarını, Karayolları Genel Müdürlüğü’ne (KGM) yaptığı başvurusunda 2019 yılı içerisinde bu üst geçidin yenileneceği cevabı aldığını; ancak herhangi bir işlem yapılmadığını bildirmiştir. Bu başvurunun incelenmesi sırasında KDK, KGM’nin açıklamalarını yeterli bulmadığını ve daha önce bu konu ile alakalı bir dostane çözüm önerisi getirmesine rağmen “100-07 K.K. devlet yolunun 44+900 km.sinde yer alan yaya üst geçidinin yenilenmesi hususunda idare tarafından belirli bir süre verilmemesinin belirlilik ilkesine aykırı olduğu” tespit etmiş ve ilgili kuruma “[k]amu hizmetinin sunulmasındaki temel ilkelerden ‘saydamlık’, ‘hesap verilebilirlik’, ‘öngörülebilirlik’ ve ‘belirlilik’ ilkelerinden hareketle; başvuruya konu yaya üst geçidinin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla yenilenmesi işinin belirli bir program dâhilinde ivedilikle yerine

getirilmesi hususunda” bir tavsiye karar sunmuştur (KDKK, S: S.20.5087, BN: 2019/14937, KT: 27/02/2020).

Hesap verebilirlik sadece harcamanın nereye yapıldığı, kaynağın nasıl kullanıldığı gibi ekonomik başlıklarla incelenmez, bir kurumun aldığı kararı da gerekçelendirmesi bu sayede de şeffaf bir karar aldığını göstermesi gerekir. KDKK de aldığı tavsiye kararlarında bu duruma işaret etmektedir. Örneğin kuruma yapılmış bir başvuruda, başvuru sahibi sözleşmeli öğretmen olan eşinin Van iline atamasının yapıldığını, kendisinin de Kütahya’da memur olduğunu, eşinin tayinin mümkün olmadığı için aile birliğinin sağlanması adına kendisinin tayinini talep ettiğini; ancak idare tarafından somut bir gerekçe sunulmadan bu başvurusunun reddedildiğini ifade etmektedir. KDKK de başvuranın taleplerini haklı bulduğunu “[b]aşvuran tarafından, aile bütünlüğünün sağlanması için yer değişikliği talebini içeren 17.10.2019 tarihli başvurusuna herhangi bir cevap verilmediği belirtilmiş, idare tarafından da başvuranın talebinin mezkur hükümler doğrultusunda değerlendirildiği ve adı geçen talebinin uygun görülmediği ifade edilmiş olup başvuranın talebine yazılı cevap verildiğine ilişkin herhangi bir veri”nin kendilerine sunulmadığını söylemiştir (KDKK, S: 2020/65546-S.20.71215, BN: 2020/12951, KT: 23/07/2020). KDKK, değinildiği üzere herhangi bir somut gerekçe göstermeden vatandaşın talebinin reddedilmesini yalnızca hesap verebilirlik ilkesine aykırı bulmamıştır; hakkında şikayette bulunan idarenin “dürüstlük, nezaket, şeffaflık, makul sürede karar verme, kararın geciktirilmeden bildirilmesi, kararların gerekçeli olması ve karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkelerine de uygun hareket etmediğini söylemektedir (KDKK, S: 2020/65546-S.20.71215, BN: 2020/12951, KT: 23/07/2020). İyi yönetişimin tanımında da açıklandığı üzere, idare karşısında güçsüz olan yurttaşın karar alma mekanizmalarında bir söz sahibi olabilmesi için karşısındaki kurumların yurttaş bir paydaş olarak görmesi, ona tepeden bakan değil dengi gibi bir muamelede bulunması ve kendi aldığı kararlar için yurttaşın nasıl bir yol izleyebileceğini de açıklaması elzemdir. KDKK’nin de ülkemizde idarenin bu ilkelere uymadığında yurttaşın haklarını anlatan ve onun sorunlarına çözüm bulan oldukça hayati bir rolünün olduğu görülmektedir.

Burada paylaşılan kararlar ışığında görüldüğü üzere iyi yönetişimin değerlerinden bir tanesi olan hesap verebilirlik alanında KDKK’nin Türk Kamu

Yönetimi'ne bu ilkeye uyulması hususunda yol gösteren bir rolü olduğu anlaşılmaktadır.

4.2 Mevzuat Kalitesi ve Yönetimin Etkinliği

Mevzuat kalitesi ve yönetimin etkinliği temaları, 2000'li yıllar itibarıyla yönetim olgusuna açıklık getiren kavramlar olarak literatürdeki yerini almıştır (Kaufmann ve Kraay, 2003: 1). Ekonomik kalkınma sürecinde gerekli bir koşul olarak değerlendirilen ve hem DB hem de OECD için temel bir öncelik haline gelen mevzuat kalitesi, ülkelerin kural koyma süreçlerinin kalitesine ve düzenleyici ortamın etkinliğine göre değerlendirilmektedir (De Francesco, 2014:356). Bilhassa küresel çapta vuku bulan mali ve ekonomik krizler sırasında sürdürülebilir bir toparlanmaya zemin hazırlamak üzere ortaya konulan mevzuat yönetim politikası, ulusal yönetimler için kilit bir araçtır. Ancak mevzuat yönetim politikalarını sadece ekonomik bağlamda değil kamu yönetimi ve sosyal ve ekonomik kalkınma stratejilerinin geliştirilmesi konularında da OECD ülkeleri tarafından ele alındığı belirtilmelidir (OECD, 2009:7). Yasama reformların değerlendirilmesi ve mevzuat kalitesinin ölçümü noktasında OECD, "Düzenleyici Yönetim Sistemi Göstergeleri" (*Indicators of Regulatory Management Systems*) başlıklı raporunda, düzenleyici yönetim organları ve diğer birimler arasındaki işbirliği; girişimciliğin ve kamu sektörünün verimliliğinin artırılması amacıyla yönetsel sınırların azaltılması; etki değerlendirme ve fayda-maliyet analizlerinin iyileştirilmesi; sonuçların değerlendirilmesi ve gerekli iyileştirmelerin yapılması ile etkili bir danışma ve halkın katılımı süreçlerini ön plana çıkarmaktadır (OECD, 2009:7). Sayılan göstergelerde iletişimin ana tema olduğundan hareketle sistemin katılımcılığa vurgu yaptığını belirten De Francesco (2014:360), mevzuat kalitesinin değerlendirilmesi hususunda hükümetlerin edindikleri bilgi ve tavsiyeler ışığında hareket ettiklerini ifade etmektedir.

Nitekim KDK de, hakkaniyete aykırı durumlar ortaya çıkartan, günümüz toplumsal ihtiyaçlarına cevap veremeyen ve normlar hiyerarşisine aykırılık içeren düzenlemeler söz konusu olduğunda gerekli mercileri bilgilendirmekte ve ilgili ulusal mevzuatın yapısı ve işleyişinde ortaya çıkan sorunlu alanları düzeltmek üzere tavsiyelerde bulunmaktadır (KDK, 2020: 177).

Bu doğrultuda üzerinde durulması gereken ilk örnek KYK'ye bağlı öğrenci yurtlarında kalan, %40 ve üzeri engel durumu bulunan öğrenciler için barınma yardımı yapılması hakkında KDK'ye ulaşılan başvurudur (KDKK, S: 2019/6882-S.10486, BN: 2019/3267, KT: 06/08/2019). Kurum engelli bireylerin içinde buldukları durumla bağlantılı olarak birtakım özel ihtiyaçlarının olduğuna ve daha fazla maddi külfet içine girdiklerine dikkat çekerken, ulusal ve uluslararası düzeyde konu ile ilgili hukuki metinlere verdiği atıflarla, özel tedbirler alınması gerektiğinin üzerinde durmaktadır. Nitekim KDK konuya ilişkin 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurt Hizmetleri Kanunu kapsamında muhtaçlık hali tespit edilen engelli öğrencilere barınma yardımı yapılması amacıyla, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının ortak şekilde usul ve esaslarını belirleyeceği ikincil bir mevzuatla gerekli olan düzenlemelerin yapılmasının yerinde olacağı tavsiyesinde bulunmuştur.

Bir diğer kararında ise özel hayatın gizliliğini ele alan KDK, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 21. Maddesinin lafzının açık bir dille kaleme alınmadığını belirtmektedir. Ayrıca ilgili kanunun madde gerekçeleri ile Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 32. Maddesinin aynı hükmü yinelediğini bildiren kurum, özel hayatın gizliliğine ilişkin daha ayrıntılı bir düzenleme yapılmasının yerinde olduğunu tavsiye etmektedir (KDK, 2018:245). Son olarak "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları İle Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik" hükümlerine binaen yaptığı bir inceleme sonucunda KDK, aylık kesilmesi durumunda vatandaşların itiraz edebileceği mercilerin yönetmelikte düzenlenmediği sonucuna varmıştır. Bu kapsamda kurum Anayasa'nın 40. Maddesinde belirtilen "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır" hükmüne istinaden ilgili yönetmelikte itiraz mercilerinin düzenlenmesi ve vatandaşlara bildirilmesi hususunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına tavsiyede bulunmuştur (KDK, 2019:159). İncelenen kararlar ışığında KDK'nin özel hayatın gizliliği ve korunmasından, sosyal güvenlik haklarına ve temel hak ve hürriyetlerin korunmasına geniş çapta verdiği tavsiye kararları ile ilgili mevzuatta görülen eksiklikleri hem hakkaniyet hem de genel idare hukuku ilkeleri açısından gidermeye çalıştığı görülmektedir. Öyle ki vatandaş ve yönetim arasındaki uyumsuzluğun gelecekte bir daha tekrar

etmemesi üzerine hareket eden kurum, bu kapsamda proaktif bir tutum sergilemektedir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer husus da yönetimin etkinliği temasıdır. “Kamu hizmetlerinin ve sivil toplumun kalitesi, politika oluşturma ve uygulama kalitesi, hükümetin bu türden politikalara olan bağlılığı ve siyasi baskılardan bağımsız olma” (TWB, 2020b) şeklinde tanımlanan kavramın, KDK kararları incelendiğinde bilhassa kamu hizmetlerinin kalitesi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu kapsamda incelenen ilk kararda başvuru sahipleri, 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılama Hakkında Kanun hükümlerine istinaden terör eylemleri nedeniyle maddi zararlarının tespiti ve tazminini talep etmişlerdir. Yerel mahkeme ve Danıştay’ın da talebe ilişkin tekidine rağmen şikâyete konu yönetim birimi, on iki sene boyunca herhangi bir idari işlemde bulunmamıştır. KDK yaptığı araştırmada Kamu Hizmetlerin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğe göre, kamu hizmet sunumunun hızlı, kaliteli, düşük maliyetli ve basit yollarla yerine getirilmesi gerektiğini belirterek, söz konusu yönetim biriminin ilgili yönetmelikte belirtilen ilkelere uygun olmayan bir yönetim anlayışı gösterdiği kanaatine varmıştır. Bilhassa KDK, konuyla ilgili olarak terör eylemleri ve terör eylemlerine karşı alınan güvenlik tedbirleri nedeniyle oluşan zararın hızlı bir şekilde tazmin edilmesini, devlet-toplum arasındaki yakınlaşmaya da katkı sağlayacağını ifade etmektedir (KDKK, S. 53878609-101.07.04-E.17021, BN. 2018/8418, KT.10/1072018). Bu yolla kurum sadece şikâyete konu olan idari işlemin daha nitelikli hale getirilmesini değil, devlet-sivil toplum arasında güven ilişkisinin tesis edilmesine de dikkat çekerek konunun önemini vurgulamaktadır.

Nitekim bu doğrultuda KDK kararlarında sıklıkla karşılaşılan bir diğer husus da ÖSYM Başkanlığının yaptığı sınavların ücretlerinin yüksek olmasından hareketle işsiz olan genç ve öğrencilerin söz konusu ücretleri ödemekte zorluk çekmesi noktasında biriken şikayetlerdir. Başvurularla ilgili KDK öncelikle ÖSYM Başkanlığı tarafından sunulan sınav hizmetlerinin de birer kamu hizmeti olduğunu ve bu nedenle hizmetin yürütülmesi ve temel hak ve özgürlüklerin kullanılması arasında adil bir dengenin bulunması gerektiğini ifade etmektedir. Bu nedenle ekonomik açıdan dezavantajlı kesimlere, Ana-

yasada zikredilen sosyal devlet ve eşitlik ilkelerinden hareketle, sınav başvuru ücretlerinde indirim sağlanmasını adalete ve hakkaniyete uygunluk açısından tavsiye edilmektedir (KDKK, S. 2019/10278-S.15804, BN. 2019/9467, KT. 16.10.2019).

Bir diğer kararda ise başvuru sahibi, oğlunun otizmli bir birey olduğunu ve bu sebeple özel eğitim hizmetlerinden faydalanması gerektiğini ancak okul yönetiminin ayrımcı tutumu nedeniyle çocuğun eğitiminde aksaklıklar yaşandığı şikayetinde bulunmuştur. KDK'nin şikâyete ilişkin yaptığı araştırmalar neticesinde okulun, 2017-2018 eğitim-öğretim yılının ancak ikinci döneminde çocuğa uygun eğitim ortamını sağladığı tespit edilmiştir. Ulusal ve uluslararası mevzuat kapsamında engelli çocukların üstün yararının gözetilmesine öncelik verildiğinin altını çizen KDK, şikâyete konu olan dönemde, çocuğun geri kaldığı eğitim-öğretim döneminin telafi edilmesine ve gerekli danışmanlık hizmetlerinin sağlanmasına kanaat getirmiştir. Ayrıca kurumun konu özelinde incelediği bilimsel araştırmalar ve Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu ile yazışmaları neticesinde Türkiye'de özel gereksinimli öğrencilerin eğitimi noktasında halen sorunlar yaşandığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda KDK, veli, öğretmen, öğrenci ve idareci olmak üzere tüm paydaşların gözetileceği bütüncül bir yaklaşımla ilgili sorunların yerinde tespit edilmesini, çözüm önerilerinin oluşturulmasını ve çalışmaların belirli program dahilinde kamuoyu ile paylaşılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığına tavsiyede bulunmuştur (KDKK, S. 2019/1818-S.2743, BN. 2018/12566, KT. 03.05.2019). Aktarılan örneklerden anlaşılacağı üzere KDK, vatandaş ve yönetim arasındaki uyumsuzluklar karşısında makro düzeyde çözüm önerileri getirmeye çalışmaktadır. Bilhassa kamusal hizmet sunumunda gerek kamu personeli gerekse de mevzuat temelli problemlerin bir daha tekrar etmemesi için çalışan kurum bu doğrultuda etkin bir yönetime katkıda bulunmaktadır.

4.3 Hukukun Üstünlüğü

Daha önce de ifade edildiği üzere DB, hukukun üstünlüğü kriterini “[t]emsilcilerin toplum kurallarına ne ölçüde güvendiğine ve bu kurallara ne ölçüde uyduğuna ve özellikle de sözleşmenin uygulanmasına, mülkiyet haklarına, polise ve mahkemelere ve ayrıca suç ve şiddet olasılığına ilişkin algılar”

olarak tanımlamaktadır (TWB, 2020b). Buna ek olarak hukukun üstünlüğü, “kanunların kamuya mal olduğu, anlam bakımından açık olarak ifade edildiği ve herkese eşit olarak uygulandığı bir sistem olarak” tanımlanabilir (Carothers, 1998:96). Hukukun üstünlüğü ilkesi, siyasi iktidarın sınırlandırılması noktasında da önemli bir değerdir (Karayalçın, 1992). Anayasamızın 138.maddesinin son fıkrasında da “[y]asama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: 138) ifadesiyle de idarenin hukukun üstünlüğü ilkesine uyması gerektiği vurgulanmıştır.

KDK'nin web sayfası incelendiğinde mülkiyet hakkı alanında özel bir başlığı olduğu görülmektedir. Sadece tavsiye kararı olarak sınırlandırılmış bir aramada toplam kırk altı adet tavsiye kararı alındığı saptanmıştır. Bu başvurular genel itibarıyla kamulaştırma ve imar konularında yoğunlaşmaktadır. Örneğin bir başvuruda, başvuru sahibi Şırnak Kadastro Müdürlüğü'nün beş yıl boyunca keyfi olarak mahkeme kararını yerine getirmediğini iddia etmektedir. Bu başvuruyu inceleyen KDK, ilgili idareden gerekli açıklamaları talep etmiş ve idarenin mahkeme kararını “aradan geçen yaklaşık beş yıllık sürede uygulamaması işleminde hukuka uyarlık tespit” edememiştir (KDKK, S: S.19824, BN: 2019/14386, KT: 09/12/2019). Mahkeme kararının keyfi olarak uygulanmadığını saptayan KDK, aldığı karar ile idarenin uygulamasının hukuka uygun olmadığını saptamış ve bu durumun düzeltilmesi için ilgili kuruma tavsiyede bulunmuştur.

KDK'ye yapılan başka bir başvuruda ise, başvuru altı veya yedi personelin çalışması gereken yerde tek başına çalıştığını, olay günü görevini eksiksiz yaptığını inandığını, kendisine cezanın verildiği gün koşullara çok fazla giriş çıkış olduğunu ve eksik personel ile çalışması nedeni ile de kendisinden beklenen iş yükünün hayatın olağan akışına aykırı olduğunu söylemiş ve kendisine verilen disiplin cezasının iptalini talep etmiştir. Gerekli incelemeleri yapan KDK ise, “başvurana ceza verilmesine konu kusurlu davranışın şüpheye yer vermeyecek şekilde ortaya konulmadığı...bu açıdan disiplin cezası verilirken disiplin hukukunun temel ilkelerinden olan ölçülülük ilkesine uyulmadığı anlaşıldığından, hem usul hem esas açısından eksiklikler bulunan bir disiplin soruşturması so-

nucunda takdir edilen disiplin cezasının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu” kararı almıştır (KDKK, S: 6692, BN: 2018/11110, KT: 13/03/2019). Kanunların uygulanması noktasındaki eksikliği belirleyen KDK, aldığı karar ile başvurana verilen cezanın kaldırılması talebi ile idarenin mevzuatları uygulanırken usul ve esaslara aykırı işlem yaptığını belirlemiş ve hukuka ve hakkaniyete uygun davranmasını istemiştir.

KDK, hukukun üstünlüğü alanında anayasal hakların kullanılmasının önündeki engelleri de belirlemekte ve bu durumun ortadan kaldırılabilmesi açısından idarelere çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır. Anayasal hakkın kullanılmasının önündeki engellere bir örnek bilgi edinme hakkının kullandırılması hakkında olmuştur. Başvurucu, KDK’ye yaptığı başvurusunda kendisine 1 yıl süre ile kademe durdurulması cezası verildiğini, bu karara ettiği itiraz ile bu cezanın kaldırıldığını; ancak bu sefer de kınama cezası aldığını bu duruma itiraz edebilmesi için de kendisi hakkındaki belgeleri idareden talep ettiğini; ama bu talebinin de reddedildiğini söylemektedir. KDK de aldığı tavsiye kararında bilgi edinme hakkının amaçlarından bir tanesinin “devletin birey üzerindeki keyfi ve kimi zaman hukuka aykırı olabilen uygulamalarının bireyler tarafından denetlenmesi” olduğunu, söz konusu başvuruda “başvuranın bilgi edinme hakkının hukuka uygun gerekçelerle sınırlandırılmadığı hem de idarenin bilgi edinme hakkı ile kamu yararı ve üçüncü kişilerin hakları arasında hassas bir denge kurulmadığı” bu nedenle de başvurucuya verilen ret kararının hukuka uygun olmadığını söylemektedir (KDKK, S: S.5038, BN: 2018/8869, KT: 22/05/2019).

4.4 Yolsuzluk

DB (2020b) tarafından “devletin seçkinler ve özel çıkarlar tarafından ‘ele geçirilmesi’ de dahil olmak üzere, kamu gücünün özel kazanç için ne ölçüde kullanıldığına ilişkin algılar” olarak tanımlanan yolsuzluk ile mücadele daha önce de değinildiği üzere demokrasinin güçlendirilmesi, yurttaşların devlete karşı olan güveninin artırılması ve ekonomik gelişimin sekteye uğramaması (TI, 2020) için tanımlanan bir iyi yönetim kriteridir.

Kendisine sağlanan gücün kötüye kullanımı olarak tanımlanabilecek bir başvuruda, başvuru İstanbul Gençlik ve Spor İl Müdürlüğünden arandığını, eski işvereni olan Türkiye Basketbol Federasyonu'ndan (TBF) kendisinin askerlik hizmetini yerine getirmediğini öğrendiklerini, bu nedenle de bundan sonra kendisine hakemlik görevi verilmeyeceği bilgisinin kendisine söylendiğini ifade etmektedir. KDK tarafından yürütülen araştırmada kişinin hakem olarak görevlendirilmesinde bir şart olmayan askerlik bilgisinin neden sorgulandığı ve bu bilginin kişinin rızası olmadan neden üçüncü kişiler ile paylaşıldığı gibi sorulara yanıt alamamıştır. KDK, bu başvuruda “askerlik bilgisinin gerekçe gösterilmesinin TBF MHK Talimatında yeri olmadığı, bu anlamda Temsilciliğin tutum davranış ve işleminin mevzuata aykırı olduğu anlaşıldığından, TBF nezdinde ilgililer hakkında soruşturma başlatılması” gerektiğini ifade etmiştir (KDKK, S: 2019/4941-S.7406, BN: 2018/16024, KT: 01/07/2019). Bu örnek karardan da anlaşılacağı üzere kamu gücünün kötüye kullanımı sırasında yurttaşların bu durumu şikâyet edebileceği bir kurum olarak KDK'nin kötü yönetim ile mücadelede önemli bir aktör olduğu rahatlıkla ifade edilebilir.

Gücün kötüye kullanımı sadece bireysel eylemlerde değil kurumların aldığı kararlarda da ortaya çıkabilen bir durumdur. KDK'ye yapılan bir başvuruda su abonesi su sayacının kendi rızası dışında yeni kartlı kredili sayaç olarak takıldığını, bu durumu istemediğini ve sayacın mekanik saatle değiştirilmesini Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi'nden (MASKİ) talep ettiğini ancak bu talebinin reddedildiğini söylemiştir. KDK de aldığı tavsiye kararında Türk Borçlar Hukuku'nun 23.maddesine atıfta bulunarak “genel işlem koşullarına, dürüstlük kurallarına aykırı olarak, karşı tarafın aleyhine veya onun durumunu ağırlaştırıcı nitelikte hükümler konulamayacağını, yeni bina aboneliklerinde kartlı su sayacı takmasının hukuka ve hakkaniyete aykırı ve özellikle bireylere belli bir yükümlülük getiren hususlarda karar alırken, bu konuda yetki aldığı kanun hükümlerini ve bu yükümlülüğün ilgili kanundan alınan yetki uyarınca getirildiğini ortaya koymak zorunda olduğunu” söylemektedir (KDKK, S: 2020/67194-S.20.73135, BN: 2020/72676, KT: 10/08/2020). Özetle KDK, bir idarenin karar alırken kendi gücünden ötürü yurttaşlar üzerinde haksız uygulamalar getiremeyeceğini, iyi yönetişimin bir unsuru olarak bu tip kararlarda yurttaşların da fikrinin sorulması gerektiğini ve her şeyden önemlisi idarenin

alınan bir karar ile yalnızca kendi lehine hareket etmesinin yanlış olduğunu vurgulamaktadır.

Konuya ilişkin KDK'ye ulaşan bir diğer şikayette, yüklenici firma, idareyle yaptığı ihale sözleşmesinde yer alan ödeme tarihine riayet edilmediğini belirterek, vadesi geçen alacağının ödenmesini talep etmektedir. İdare her ne kadar ödemelerdeki öncelik sırasına ilişkin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün genel yazısına göre hareket ettiğini yani nakit imkanlarının el verdiği şekilde kayıt sırasına göre ödemelerin yapılmakta olduğunu ifade etse de KDK konuya ilişkin verdiği tavsiye kararıyla idare ve vatandaş arasındaki güven ilişkisine dikkat çekmektedir. Nitekim tavsiye kararında hukuk devletinin temel ilkelerinden “belirlilik ilkesine” atıfta bulunan KDK, yasal düzenlemelerin hem vatandaşlar hem de idare açısından uygulanabilir, nesnel, anlaşılır, açık ve net olması gerektiğini ve kamu gücü kullanan otoritelere de keyfi uygulama fırsatı vermemesi gerektiğinin altını çizmektedir. Ayrıca söz konusu ilkenin hukuki güvenlikle bağlantılı olduğunu ifade eden KDK, normların öngörülebilir olmasına dikkat çekerek bireylerin devlete olan güven duygusunun zedelenmesi gerektiğini vurgulamaktadır (KDKK, S:19730, BN: 2019/7307, KT: 06/12/2019).

4.5 Siyasi İstikrar ve Şiddetin Olmaması

Siyasi şiddetin önlenmesi ve istikrarın korunması DB tarafından tanımlanmış bir iyi yönetim kriteridir. KDK'nin web sayfası incelendiğinde şiddet ile ilgili tavsiye kararlar alındığı görülmektedir. Ancak bu kararlar DB'nin (2020b) “terörizm de dahil olmak üzere siyasi istikrarsızlık ve/veya siyasi nedenli şiddet olasılığına ilişkin algılar” tanımına uymamaktadır. KDK'ye yapılan başvurular kolluk güçleri veya infaz memurları hakkında olup bireysel eylemler olarak değerlendirilebilecek statüdedir. Bu nedenle de bu kritere uygun karar bulunamamıştır.

5. SONUÇ

Kamu yararı üretmesi beklenen ve bu kapsamda kamu gücü kullanan otoritelerin denetimi, yönetim bilimi alanında yoğun şekilde tartışılan ve çalışma-

lar yapılan konuların başında gelmektedir. Geleneksel olarak yasama, yürütme ve yargı denetimleri dışında kalan ve uluslararası düzeyde kabul gören ombudsmanlık kurumu bu bağlamda modern bir denetim aracı olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak hızla gelişen ve değişen dünya kamu yönetimi düzenlerini de değiştirirken, idare (*administration*) anlayışı yerini 1980lerden sonra önce yönetime (*management*) daha sonra da yönetişime (*governance*) bırakmıştır. Hizmet alanların, kamusal mal ve hizmet üretimi sürecine dahil olduğu bu anlayış daha demokratik bir yönetim biçimini de beraberinde getirmektedir. Bu durum ombudsmanlık gibi vatandaşların haklarını koruyan, yönetimin kararlarını düzelteren ve güçlendiren, kamu personeli ve vatandaşı eğiterek aralarındaki işbirliği ve katılımı kolaylaştıran bağımsız ve tarafsız kurumlara, yönetimin demokratik ilke ve değerlere intibak etmesi noktasında ciddi işlevler yüklemektedir.

Bu doğrultuda çalışma, gücün tekelleştiği, yolsuzlukların bulunduğu, hesap verebilirlik mekanizmalarının ortadan kaldırıldığı bir yönetim krizini ifade eden kötü yönetim olgusu karşısında ombudsmanlığın işlevine açıklık getirmekte ve bu yolla kurumun demokratik yönetime olan katkısını incelemektedir. Nitekim KDK'nin tavsiye ve dostane çözüm kararları ışığında, yolsuzlukla mücadele ettiği; mevzuat kalitesine ve yönetimin etkinliğine katkıda bulunduğu; yönetime ise karar ve uygulamaları ile davranış ve tutumları açısından hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik ilke ve değerlerine riayet etmeye teşvik ettiği anlaşılmaktadır. Sonuç olarak yönetimin yapı ve işleyişinde ortaya çıkan kötü yönetim olgusuyla mücadele eden ombudsmanlık kurumu, yerine getirdiği söz konusu işlevler vasıtasıyla yönetimin demokratikleşmesi sürecine ciddi katkılarda bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Abdioğlu, H. (2007). "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi". <http://acikerisim.ticaret.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11467/330/M00161.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 01.10.2020).

Al-Wahab, I. (1979). **The Swedish Institution of Ombudsman: An Instrument of Human Rights**. Liberforlag, Stockholm.

Assa, B. S. K. (2018). Foreign direct investment, bad governance and forest resources degradation: evidence in Sub-Saharan Africa. **Economia Politica**, 35(1), 107-125.

Atay, E. E. (2014). "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **Ombudsman Akademik**, (1), 1-30.

Balkan, A. ve Kahraman, M. (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri", **Ombudsman Akademik**, (12), 71-101.

Buhari-Gulmez, D. (2011). "Ombudsmanship and Turkey's Europeanization in World Society", **Journal of Contemporary European Studies**, 19(4), 475-487.

Carothers, T. (1998). The rule of law revival. **Foreign Affairs**, 77, 95-106.

Cheung, A. B. (2009). "Evaluating The Ombudsman System Of Hong Kong: Towards Good Governance And Citizenship Enhancement" **Asia Pacific Law Review**, 17(1), 73-94.

Crouch, M. A. (2007). "The Yogyakarta Local Ombudsman: Promoting Good Governance Through Local Support", **Asian Journal of Comparative Law**, 2, 1-30.

De Francesco, F. (2014). “Transfer Agents, Knowledge Authority and Indices of Regulatory Quality: A Comparative Analysis of The World Bank and The Organisation For Economic Co-Operation and Development”. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 18(4), 350-365.

Derin, C. ve Coşkun, B. (2017). “Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması”. **Ombudsman Akademik**, (7), 173-196.

Doğan, K. C. (2017). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Demokratikleşme Reformları: Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) Örneği, <https://pdfs.semanticscholar.org/de1d/7081f7954ed84e64fc066bed66de-e0212fb7.pdf> (Erişim Tarihi: 01.10.2020).

Fendoğlu, H. T. (2011), **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Yetkin Yayınları, Ankara.

Fombad, C. M. (2001). “The Enhancement Of Good Governance In Botswana: A Critical Assessment Of The Ombudsman Act,1995”, **Journal of Southern African Studies**, 27(1), 57-77.

Giddings, P. (2000). “The Future Of The Ombudsman”, https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=wXdc3HPUzMsC&oi=fnd&p-g=PA389&dq=what+is+the+ombudsman&çots=F6PjXrQX-P&sig=mn2WHUE--mTKGt2DCdvEgkA-m0k&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (Erişim Tarihi: 15.10.2020)

Gregory, R. ve Giddings, P. (2000). “**The Ombudsman Institution: Growth and Development**”, (İçinde: Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents), (Ed: Roy Gregory ve Philip Giddings), IOS Press, Leiden.

Günaydın, H. ve Coşkun, B. (2015) “İsveç Kralı XII. Charles’ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti’ne İlticasının (1709-1714) Ombudsmanlık Fikrinin Doğuşuna Etkisi”. **Ombudsman Akademik**, 5(9), 15-73.

International Ombudsman Institute (2019). “Annual Report, 2018-2019”. <https://www.theioi.org/publications/ioi-annual-reports> (Erişim Tarihi: 17.10.2020).

Karayalçın, Y. (1992). Hukukun Üstünlüğü (Kavram-Bazı Problemler). **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 47 (03), 193-214.

Kaufmann, D. ve Kraay, A. (2003). "Governance and Growth: Causality which way? Evidence for the World, in Brief". https://www.researchgate.net/publication/265217556_Governance_and_Growth_Causality_which_way_-_Evidence_for_the_World_in_brief (Erişim Tarihi: 20.10.2020).

Koç, O. (2015). "Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği". **Ombudsman Akademik Dergisi**, 2, 11-33.

Kooiman, J. (2003). **Governing as governance**. Sage, London.

Kruszynski, E. (1968). "An Ombudsman for Public Education", **The Phi Delta Kappan**, 50(3), 155-158.

Laha, A. (2016). **Association between Governance and Human Development in South Asia: A cross country analysis**, Editör: Ramesh Chandra Das, IGI Global, New Delphi.

O.E.C.D. (2018). The Role Of Ombudsman Institutions In Open Government. OECD Working Papers On Public Governance No.29 <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf> (Erişim Tarihi: 16.10.2020)

O'Brien, N. (2020). "**The Public Services Ombud and the Claims of Democracy**", Editör: Richard Kirkham, Chris Gill, Plagrave Macmillan, Switzerland.

OECD Regulatory Policy Committee (2019). "Indicators of Regulatory Management Systems". <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf> (Erişim Tarihi: 20.10.2020).

Oosting, M. (1999). "The Concept and The Role Of Ombudsman Throughout The World", https://www.theioi.org/downloads/32c8h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2070_Marten%20Oosting_The%20Concept%20and%20Role%20of%20the%20Ombudsman%20Throughout%20the%20World_1999.pdf (Erişim Tarihi: 10.10.2020).

Pickl, V. J. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. Turgay Ergun). <https://silo.tips/download/ombudsman-ve-yonetimde-reform> (Erişim Tarihi: 19.10.2020).

Reif, L. C. (2004). **The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System**, Vol.79, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

RG/ Resmi Gazete (1982). "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", RG Tarih: 09.11.1982, RG Sayı: 17863.

RG/ Resmi Gazete (2012). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", RG Tarih: 29.06.2012, RG Sayı: 28338.

RG/ Resmi Gazete (2013). "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", RG Tarih: 28.03.2013, RG Sayı: 28601.

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.

Rhodes, R. A. W. 1997. **Understanding governance**. Open University Press, Buckingham.

Rose, R., & Peiffer, C. (2018). **Bad governance and corruption**. Springer, Cham.

Sarker, M. ve Alam, B. (2010). "Ombudsman For Good Governance: Bangladesh Perspective", *Journal of Management And Social Sciences*, 6(1), 13-23.

Sezen, S. (2001). "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme". https://www.academia.edu/640086/Seriye_Sezen_Ombudsman_T%C3%BCrkiye_%C4%B0%C3%A7in_Nas%C4%B1l_Bir_%C3%87%C3%B6z%C3%BCm_Kamu_Denet%C3%A7ili%C4%9Fi_Kurumu_Kanunu_Tasar%C4%B1s%C4%B1_%C3%9Czerine_Bir_De%C4%9Ferdendirme_

Amme_%C4%B0daresi_Dergisi_34_4_Aral%C4%B1k_2001_71_96
(Erişim Tarihi: 15.10.2020).

Şahin, M. M. ve Güneş, M. (2017). “Türkiye’de İyi Yönetişim Ve Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları İyi Yönetişim İl-kelerinin Uygulanmasına Etkileri”, https://www.researchgate.net/profile/Tuelin_Akdeniz/publication/326357266_MECAS_I_2017_Proceedings_Book_Part_1_Main_Text_1/links/5b47c7f3a6fdccadaec40d49/MECAS-I-2017-Proceedings-Book-Part-1-Main-Text-1.pdf#page=441
(Erişim Tarihi: 02.10.2020).

Şahin, Ü. (2018). “İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu”. *Ombudsman Akademik*, (1), 99-139.

Şengül, R. (2005). “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi ?”. <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/2.1/Sengul.pdf>
Erişim Tarihi: 18.10.2020.

Şengül, R. (2007). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (14), 126-145.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). 2017 Yıllık Raporu. <https://www.ombudsman.gov.tr/wpcontent/uploads/2016/06/2017y%C4%B1l-%C4%B1k-rapor-SON-PDF.pdf> (Erişim Tarihi: 15.10.2020).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2019). 2018 Yıllık Raporu. https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html (Erişim Tarihi: 19.10.2020).

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2020). 2019 Yıllık Raporu. https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html (Erişim Tarihi: 15.10.2020)

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2020). https://www.ombudsman.gov.tr/malkoc_kaymakamlar-tolantisi.html (Erişim Tarihi: 20.10.2020).

The World Bank. (1994). **Governance – The World Bank’s Experience**. A World Bank Publication.

The World Bank. (2020a). Worldwide Governance Indicators, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (Erişim Tarihi: 2 Ekim 2020)

The World Bank. (2020b). Worldwide Governance Indicators Documentation, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> (Erişim Tarihi: 2 Ekim 2020)

Tortop, N. (2012). **Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması**, (İçinde: Türkiye’de Kamu Yönetimi), (Editör: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Nobel Yayın-Dağıtım, İstanbul.

Transparency International. (2020) What is corruption? <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#> (Erişim tarihi: 9 Eylül 2020).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf> (Erişim Tarihi: 05.10.2020).

Tyndall, P. (2004). “Promoting Good Governance In The Public Interest”, <https://www.theioi.org/downloads/g23o/IPA%20%20Governance%20Forum%202014%20-%20Final.pdf> (Erişim Tarihi: 19.10.2020).

Uler, Y. (2012). **Ombudsman (Kamu Denetçisi)**, (İçinde: Türkiye’de Kamu Yönetimi) (Editör: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Nobel Yayın-Dağıtım, İstanbul.

Walter, B. F. (2015). Why bad governance leads to repeat civil war. **Journal of Conflict Resolution**, 59(7), 1242-1272.

Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, 21(5), 795-814.

Williams, D., & Young, T. (1994). Governance, the World Bank and liberal theory. **Political Studies**, 42(1), 84-100.

Wilson, Woodrow. (2018). İdarenin İncelenmesi. (Çev. Nur Şat), Liberte Yayınları, Ankara.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları

KDKK, S: 53878609-101.07.04-E.9127, BN: 2017/14739, KT: 29/05/2018.

KDKK, S: 53878609-101.07.04-E.17021, BN: 2018/8418, KT: 10/10/2018.

KDKK, S: 6692, BN: 2018/11110, KT: 13/03/2019.

KDKK, S: 2019/1818-S.2743, BN: 2018/12566, KT: 03/05/2019.

KDKK, S: S.5038, BN: 2018/8869, KT: 22/05/2019.

KDKK, S: 2019/4941-S.7406, BN: 2018/16024, KT: 01/07/2019.

KDKK, S: 2019/6882-S.10486, BN: 2019/3267, KT: 06/08/2019.

KDKK, S: 2019/10278-S.15804, BN: 2019/9467, KT: 16/10/2019.

KDKK, S: S.19824, BN: 2019/14386, KT: 09/12/2019.

KDKK, S:19730, BN: 2019/7307, KT: 06/12/2019.

KDKK, S: S.20.5087, BN: 2019/14937, KT: 27/02/2020.

KDKK, S: 2020/65546-S.20.71215, BN: 2020/12951, KT: 23/07/2020.

KDKK, S: 2020/67194-S.20.73135, BN: 2020/72676, KT: 10/08/2020.