

KIZIL KRALİÇE ETKİSİ BAĞLAMINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

The Ombudsman Institution of Turkey In the Context of Red Queen Effect

Prof. Dr. Ömer DEMİR*

Geliş Tarihi: 05.04.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 23.06.2021

Öz

Kızıl kraliçe etkisi, devleti ve bireysel özgürlükleri eş zamanlı güçlendirmenin yaratacağı sinerjiji ifade eder. Gelişmiş toplumlarda hem devlet gücü hem de onu dengeleyecek kurumsal hak arama yollarının eş zamanlı geliştiği gözlenmektedir. 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) hak ihlali yaşadığını düşünen vatandaşlar için yeni bir hak arama imkânı oluşturmuştur. Teftiş, iç denetim, disiplin soruşturması ve yargı denetimi kamu çalışanlarının iş ve işlemleri kendilerine ilgili mevzuatla tanınan yetkiler çerçevesinde yapıp yapmadıklarını denetler. Bir de çalışanların takdir yetkisi kapsamında yaptıkları işler vardır. Takdir yetkisinin tanınma amacı, kamu görevlilerinin bilgi, yetenek ve deneyimlerini işlem ve kararlarına o işi olabilecek en iyi biçimde yansıtmalarına imkân sağlamaktır. Yüksek yetki ve sorumluluk, yüksek takdir yetkisi kullanmayı gerektirir. Takdir yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığı tam olarak disiplin veya yargı denetimine tabi değildir. Medya denetimi bu konuda etkili olur. Kamu Denetçiliği Kurumu takdir yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığı konusundaki şikâyetleri inceleyip vardığı sonuçları ilgili kamu kurumlarına bağlayıcı olmayan tavsiye kararı şeklinde iletir. Kararlarının tavsiye şeklinde olması, hem takdir yetkisi alanını daraltmadığı, hem de bu yetkiyi kullananlara ilave seçenek ve rehberlik yaptığı için devlet sistemi içinde özgün bir yere sahiptir.

Anahtar kelimeler: Etkin devlet, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kızıl kraliçe etkisi, Takdir yetkisi.

Abstract

The red queen effect expresses the synergy created by simultaneously strengthening power of the state and individual freedoms. In developed societies, it is observed that both the power of the state and the institutional ways to protect the civic rights to balance that power developed simultaneously. The Ombudsman Institution of Turkey (KDK), established in 2012, created a new opportunity for citizens thinking that they have experienced violations of rights by public institutions. Inspection, internal audit, disciplinary investigation, and judicial reviews are used in controlling the public employees for their compliance with the relevant legislation. There are also decisions the employees make by the use of their discretionary power. The purpose of recognizing discretionary power is to enable public officials to reflect their knowledge, skills, and experience to their actions and decisions in the best possible way. Having high authority and responsibility requires high discretionary power. On the other hand, whether discretion is exercised appropriately is not subject to disciplinary or judicial control. Media control is effective in this regard. The Turkish Ombudsman Institution examines the complaints about whether the discretionary power is exercised properly and transmits the results to the relevant public institutions in the form of a non-binding recommendation. This advisory feature of its decisions is unique in the state system for keeping the scope of discretionary power broad and providing additional options and guidance to those who exercise this power.

Keywords: Efficient state, Ombudsman Institution of Turkey, Red queen effect, Discretionary power.

* Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, omer.demir@asbu.edu.tr, ORCID 0000 0001 8684 1932

Yazının taslağını okuyup önerilerde bulunan Cem Eyceri, Ünal Gündoğan, Ömer Toprak, Metin Toprak, Abdullah Cengiz Makas, Sermet Erdem, Mehmet Emin Zararsız ve Ömer Torlak ve anonim hakemlere çok teşekkür ederim.

GİRİŞ

Lewis Carroll 1871 yılında *Aynanın İçinden: Alice Harikalar Ülkesinde* isimli bir masal kaleme alır. Bu, birçok dile çevrilen ve çok okunan klasik eserlerden biridir. Aynaya bakarak insanların müdahale edemeyeceği ve sadece aynada görülebilen bir dünya tasavvur eden bir okul müdürünün ortanca kızı olan Alice'in dünyasına diğer birçok aktörün yanı sıra bir kızıl kraliçe konuk olur. Masala göre Alice harikalar diyarında bu kızıl kraliçe ile karşılaşır. Yarışa tutuşurlar, her ikisi de çok koştukları halde Alice etrafındakilerin hiç değişmediğini fark eder. Bu kadar hızlı koşmasına rağmen aynı yerde bulunuyor olmasının sebebini, Kraliçe, Alice'in yaşadığı dünya ile harikalar diyarı arasındaki temel farklılıkla açıklar. Açıklamaya göre Alice'in yaşadığı dünya çok yavaş bir dünyadır, bu yüzden insanlar koşunca buldukları yerden uzaklaşabilirler. Hâlbuki harikalar diyarında hayat çok hızlıdır ve ancak çok hızlı koşanlar olduğu yerde kalabilirler. Başka bir yere gitmek isteyenlerin ise iki kat daha hızlı koşması gerekir (Carrol, 2001).

Birçok eserde aynen alıntılanan bu durum kitapta şöyle anlatılmaktadır:

Alice büyük bir şaşkınlıkla çevresine baktı. “Bunca zamandır aynı ağacın altındaymışız sanki, olamaz! Her şey tıpatıp eskisi gibi!”

“Tabii öyle” dedi Kraliçe. “Ne bekliyordun sen?”

“Şey *bizim* ülkede” dedi Alice, kesik kesik, “genellikle başka bir yere ulaşırsın, hele bizim koştuğumuz gibi uzun süre çok hızlı koşarsan.”

“Yavaş bir ülkeymiş” dedi Kraliçe. “Oysa bizim *burada*, yerinde kalmak uğruna koşuşturabildiğin kadar koşuşturma gerekir. Başka bir yere ulaşmak istiyorsan, bundan iki kat hızlı koşman şart.” (Carrol, 2001: 41-42)

Bu masaldaki Kızıl Kraliçenin hareket ettiği halde yerinde saymaya dair çarpıcı betimlemesi, cinsellik ve biyolojik olarak hayatta kalmak için çoğalma (Reisman, 2003; Ridley, 2003), tarımsal üretimde başarılı olma (Dyer, 2014), şirketlerin durumlarını korumak için sürekli yenilik yapmaları (Barnett, 2008), Çin gibi ülkelerin üretim ve teknolojide konumunu koruması için yapılması gerekenler (Breznitz and Murphree, 2011) başta olmak üzere birbiriyle dengeli gelişme ihtiyacı olan birçok alanda *kızıl kraliçe etkisi* veya *kızıl kraliçe hipotezi* adıyla farklı yazarlara ilham kaynağı olmuştur.

Son olarak kızıl *kraliçe etkisinin*, Daron Acemoğlu ve James Robinson'un yazdığı *Dar Koridor* isimli kitapta (Acemoğlu ve Robinson, 2020) özel bir anlam yüklenerek yeniden tanımlandığını görmekteyiz. Aşağı yukarı uyarlandığı her alanda, birbirini dengeleyecek iki gücün birbiri aleyhine olmayacak biçimde eşanlı olarak gelişmesinin yapıcı ve olumlu etkisini ifade etmek üzere kullanılan bu kavramın politik iktisat alanındaki bu yeni kullanımının devlet-toplum ilişkilerinde izlenmesi gereken yöntem konusunda kolay anlaşılabilir bir yol da önerdiği söylenebilir. Ne de olsa masaldan uyarlanmış!

Dar Koridor kitabının ana teması, yüksek refah ile birlikte bugünkü kurumuş haliyle demokrasi ve özgürlüklerin neden Batı Avrupa merkezli geliştiğini açıklamaktır. Bu, tersinden bugünkü modern kurumsal düzenlemelerin her birinin farklı coğrafyalarda, değişik zamanlarda nüve halinde veya gelişmiş başarıları uygulamalarının olmasına rağmen neden oralarda Avrupa'dakine benzer bir durumun ortaya çıkmamış olmasını açıklamayı da mümkün kılacaktır. Açıkça söylemek gerekir ki, yapılmaya çalışılan şey çok zor ve tümüyle başarılı olunması biraz da şansa bağlı bir iştir. Çünkü yüzyıllar boyu medeniyetlerin yükselişi ve düşüşü, her bir coğrafya veya dönem için aynı biçimde gerçekleşmemektedir. Dönemlerin kendilerine özgü koşulları, doğal sebepler, iklim, kültür, coğrafya farklılığı, her şeyi kapsayacak tek açıklayıcı bir model önermeyi alabildiğine zorlaştırmaktadır.

Ancak dünya tarihinde olup biteni tek bir kuram etrafında açıklama arzusu, açıkça basitleştirmeler, indirgemeler ve eksiklikler olduğu görülse de, bu tür açıklayıcı modelleri yine de cazip kılmaktadır. Toplumların veya kültürlerin özgüllüklerine, tekrarlanmayan veya benzerlik taşımayan biricik özelliklerine vurgu yapan modeller, görece daha "gerçekçi" olsalar da, yeterli "açıklama" sunma konumundan giderek uzaklaşmakta, betimsel olmaya mahkûm kalmaktadırlar. Ne kadar iyi ve gerçekçi olursa olsun açıklamaya dönüşmeyen betimlemenin bugünkü toplumların farklılaşmasının nedenlerini anlamaya olan katkısı düşük düzeyde kalmaya mahkûmdur. Bu yüzden eksiklikleri olduğunu düşünsek de genellemelere kulak kabartmak faydalı bir faaliyet olarak görülmektedir.

Yazarların bu refah ve özgürlük dengesinin bugünkü haliyle Avrupa'da başarıları olmasına getirdikleri temel açıklama, merkezî kurumları yoluyla gücü elinde tutan devlet ile devlet gücünden hem yararlanan hem de ondan olumsuz etki-

lenebilecek olan bireylerden oluşan toplumun, eş zamanlı olarak gelişmesine imkân sağlayacak bir kültürel, tarihsel ve ekonomik ortamın bu coğrafyada bir araya gelmiş olması biçiminde özetlenebilir. Eserde, Germen kabilelerinde ege-men olan eşitlik temelli karar alma süreçleri ile Doğu ve Batı Roma imparatorluklarının biriktirdiği merkezî devlet tecrübesi ve kurumlarının, *kızıl kraliçe etkisi* denebilecek bir yolla eşzamanlı gelişerek, bir yandan güçlü merkezî devletler kurulmasına imkân verirken diğer yandan da büyük bir ejderhaya benzetilen bu merkezî gücü dizginleyip, adeta onu kontrol edilebilir, dizgini toplumun elinde uysal bir canavara dönüştüren süreç sayesinde özgürlüklerin devlet gücü ile birlikte geliştiği çok özel bir durum ortaya çıkardığı ileri sürülmektedir.

Yazarlara göre bu durum bilinçli bir sentez olarak değerlendirilebileceği gibi, tesadüflerin büyük rolünün olduğu tarihi bir süreç olarak da görülebilir. Toplum ve devleti eş zamanlı olarak güçlendiren bu *kızıl kraliçe etkisi*, insanlık tarihinde sadece Avrupa'ya özgü bir durum olmayabilir. Benzer uygulamalar dünyanın dört bir yanında farklı dönemlerde peyderpey görülebilir, nitekim görülmektedir. Ancak fark yaratanın, bu *kızıl kraliçe etkisinin* Avrupa'da ortaya çıkıp sonra kaybolan arızı bir durum olarak değil, düzenli ve uzun soluklu bir süreç olarak gerçekleşmesi olduğu savunulmaktadır (Acemoğlu ve Robinson, 2020).

Sonunda özet olarak, Avrupa merkezli gelişme örüntüsü, toplum içinde bir şekilde güç biriktiren kişilerin diğerlerini tahakküm altına almalarını önleyecek güçlü bir merkezî otorite ile (Hobbes'un deyimi ile Leviathan) bu güçlü otoritenin istenmeyen güç kullanımını önleyecek şekilde toplumu koruyacak mekanizmaların sürekliliğinin, özgürlük ve refahı birlikte artırdığı iddia edilmektedir. Devletsiz güçlü toplumun anarşiye, bireylerin hak ve özgürlüklerini koruyan güçlü toplumsal kurumlar olmadan da güçlü devletin otoriterliğe ve sonunda gücün keyfi kullanımına yol açtığı ileri sürülmektedir.

Devlet-toplum ilişkilerine dair bu yaklaşım, dünyanın dört bir yanından örnekler içerse de sömürgeciliği, kültür ve coğrafyanın farklılaştırıcı etkilerini yeterince içermediği biçiminde eleştirilebilir. Ancak "doğal hâl"den devlete geçişin gerekçesi ve sonuçları ne olursa olsun, devlet yoluyla oluşan artırılmış iktidarın olumlu sonuçları ile olumsuz sonuçlarının dengelenmesinde *kızıl kraliçe etkisi* metaforunun açıklama gücü olduğunu kabul etmemiz gerekir. Kitapta günümüz toplumları için örtük olarak önerilen çözüm, özgürlükleri güçlendirecek düzen-

lemelerle birlikte devlet kurumlarını da güçlendirmek veya tersinden merkezî devlet kurumlarını güçlendirirken bunu halkın katılımı ve hesap sorabileceği mekanizmalarla birlikte gerçekleştirerek yapmak şeklinde özetlenebilir.

Bunu gerçekleştiren toplumlar hem merkezî devlet gücünün yarattığı pozitif dışsallıklar (kamusal mal ve hizmetlerin üretimi, ortak işleri yerine getirmede güçlü karar mekanizmaları vb.) hem de bireylerin güçlenmesinin yarattığı negatif dışsallıkları (birbirinden farklı ekonomik, sosyal, kültürel, dinî, etnik vb. farklılığa bağlı oluşan dengesiz bireysel güç birikimi nedeniyle görece güçlü bireylerin diğerleri üzerinde tahakküm kurmasının önüne geçilmesi) törpüleyerek refah artışını güçlendirebilecek bir dar koridor üzerinde ilerlemektedirler.

Bu makalede, *kızıl kraliçe etkisinin*, Türkiye’de devletin kurumsal yapılanma modeline uygulanabilir olup olmadığına bakılacaktır. Bu çerçevede, modern Türkiye’de bir yandan devlet kurumları güçlendirilirken, güçlü merkezî kurumların ortaya çıkarabileceği negatif sonuçları da bertaraf edecek biçimde bireylerin hak ve özgürlüklerini teminat altına alacak dengeli bir sürecin oluşumunda 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) özel konumu ele alınacaktır.

Özgür medya, etkili idari ve yargısal denetim, şeffaflık, Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) gibi uygulamalar güçlü devlet karşısında bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma amaçlıdır. Ancak yasayla kurulmuş bir devlet kurumu olan KDK’nın kendine özgü bir konumu ve diğerlerinden farklı bir rolü bulunmaktadır. Bu rol bürokratik elitlere devlet gücünü etkili biçimde kullanmalarına imkân sağlamak için tanınan *takdir yetkisinin* toplum geneli aleyhine kullanılmamasına katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Bunu ortaya koymak için önce takdir yetkisinin varlık nedeni sonra da KDK kararlarının bağlayıcı değil de tavsiye niteliğinde olmasının gerekçeleri irdelenecektir.

Genel itibarıyla değerlendirildiğinde KDK’nın kamu yönetimi içerisinde sadece takdir yetkisi değil onunla beraber kanunların ve mevzuatın uygulanış şekli, hakkaniyet, ihtiyaca uygunluk, yerindelik, iyi yönetim ilkelerinin kamu idaresine yerleştirilmesi, kamu yönetiminin daha etkin hale getirilmesi, vatandaş memnuniyeti, insan hakları ve özgürlükler alanının genişletilmesi, demokrasi standartlarının geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin niteliğinin artırılması ... gibi alanlarda

da önemli bir fonksiyon icra etmesi beklenmekle birlikte burada en ayırıştırıcı özelliğin takdir yetkisinin etkin kullanımı olduğu varsayılmaktadır.

1. İDARİ HİYERARŞİDE TAKDİR YETKİSİNİN GEREKÇELERİ

Hem özel sektör hem de kamu çalışanları, sadece tanımlanan işleri yerine getiren birer basit icracı değil aynı zamanda yöneticilik ve uzmanlık düzeylerine göre farklılaşan geniş yetkiler kullanan birer karar verici konumundadırlar. Karar verme, kişiye yapıp yapmama veya eldeki farklı meşru seçeneklerden birini seçme hakkı tanıyorsa orada takdir yetkisi denilen bir yetkinin kullanılmasının beklenildiği söylenebilir. Takdir yetkisinin, sadece kamu çalışanlarında değil, üst karar vericilerin alttakilere tanıdığı (yukarıdan aşağıya verilen) veya alttakilerin fiilen gerçekleştirdikleri (aşağıdan yukarıya kullanılan) bir esnek karar alanı olarak bütün iş süreçlerinde bir şekilde var olduğu söylenebilir (Thomann, van Engen ve Tummers, 2018). Kamu yönetiminde takdir yetkisinin kullanım gerekçeleri diğer alanlardakilerden farklı değildir. Bunlara aşağıda ayrıntılı olarak değinilecektir.

Kamusal alanda genel olarak takdir yetkisinin siyasetçilerin vaatlerini yerine getirmek üzere yaptıkları tasarruflar, yargıçların mevzuatı yorumlama ve karar verme esnekliği ile kamu yöneticilerinin kendilerine çizilen sınırlar çerçevesinde yaptıkları iş ve verdikleri kararlara yansımaları olmak üzere üç ana uygulama alanı vardır. Her birinin çerçevesi, denetimi ve sonuçları farklıdır.

Takdir yetkisi, etki seviyesi ve sonuçlarının yaygınlığı bakımından çok geniş bir alana yayılır. Geniş kitleleri ilgilendiren kararlar ile görece daha az insanı ilgilendiren kararlarda takdir yetkisinin alanı ve kullanım biçimi farklılaşır. Kamuda takdir yetkisinin kullanımı, siyasetin etkili olduğu Cumhurbaşkanı ve bakanlardan başlayıp hiyerarşik olarak alt makamlar tarafından kanuna uygun olarak kullanılır. Ulusal düzeyde veya kamu kurumu düzeyinde politika belirlemede daha çok üst yöneticiler takdir yetkisini kullanırken; uygulamaları gerçekleştirirken önceliklendirme, konulan hedeflere ulaşmayı sağlayacak uygun araçları bulma ve işlerin zamanlamasını yapma gibi konularda daha çok orta kademedeki yöneticiler bu yetkiyi kullanırlar (Miller, 1988). Alt kademelere indikçe takdir yetkisinin alanı politika oluşturmadan mevcut görevlerini yürütmeye doğru daralır. Örneğin kamu kesiminde vergi oranları, yeni otobanın nereden geçeceği,

kota ve tarifelerin nasıl uygulanacağı gibi konulardaki kararları seçimle gelen (bir kısmı TBMM olmak üzere) üst düzey yöneticiler verir. Bunlara karar vermede konunun önemine göre üst makamlar daha fazla takdir yetkisi kullanırlar.

Takdir yetkisi kapsamındaki bazı kararlar, az sayıda kişiyi ilgilendirdiği veya etkileri az olduğu için sıradan çalışanlar tarafından verilebilir. Örneğin nasıl yapılacağı tanımlanmış bir işin haftanın hangi günü ve günün hangi saatinde ve ne kadar sürede yapılacağı gibi ayrıntılar, çalışanların takdir yetkisi çerçevesinde gerçekleşir. Bu kapsamda çok iyi tanımlanmış rutin gibi gözüken bir işi yapan kişilerin de takdir yetkisi kullanmaları mümkündür. Örneğin rutin bir asayiş kontrolü yapıldığını düşünelim. Bir polis memurunun yol kenarında olağan asayiş kontrolü sırasında hangi sürücüleri durduracağı ve onlara hangi soruları sorup kaçar dakika bekleteceğinde bile takdir yetkisi kullanması söz konusu olabilir. Bu takdir yetkisinin memurlar tarafından farklı kullanılması sonucu, aynı yoldan geçen bazı sürücüler sadece hızını yavaşlatırken bazıları az, bazıları da daha çok vakit kaybedebilirler.

Kolayca anlaşılabilceği gibi görece basit ve rutin işlere göre uzmanlık ve fazla sorumluluk gerektiren işlerde takdir yetkisinin daha çok kullanılması söz konusudur.

Çalışanlara takdir yetkisi tanınmasının başlıca nedenleri şöyle sıralanabilir (Demir, 2019):

- a. İşlem maliyetlerinden kaçınma,
- b. Verimliliği arttırma, güçlendirme,
- c. Çalışanlara motivasyon ve iş tatmini sağlama,
- d. Değişime imkân sağlama.

Bu unsurlar sıraya incelenecektir. İlk olarak işlem maliyetlerini düşürmek için her iş görene belirli düzeyde takdir yetkisi tanınmanın makul olduğunu söylemek gerekir. İşlem maliyetlerini düşürmek biraz da zorunluluktan kaynaklanır. Yani çalışanların tüm iş ve işlemlerini ayrıntılı tanımlamak ve buna aykırı davranışları hukuki veya ahlaki yaptırıma bağlamak çok zor ve maliyetli bir iştir. Yapılması

için harcanacak emek ve zaman elde edilecek yararlı sonuçları alıp götürecekse, düzenleme yapmamak daha makuldür.

Hukuki açıdan zorluk, ayrıntılı konularda hukuk kuralları oluşturmanın ve onları işler kılmanın maliyetli olmasından kaynaklanır. Örneğin her bir çalışanın günün hangi saatinde, hangi işi, hangi sürede ve hangi işlem aşamaları ile yapacağını belirlemek için yapılması gereken ayrıntılı tespit ve bu tespitlere göre alınması gereken tedbirler için harcanacak gayret ve yapılacak mali harcamalar, çalışana bu konularda takdir yetkisi tanınmasıyla olası ihmal, iş kaybı veya yanlış tercih veya işlem sonucu oluşacak maliyetlerden daha fazla ise bu konuda hukuki bağlayıcılığı olan bir düzenleme yapmak yerine çalışana takdir yetkisi tanımak daha makul olacaktır.

Sonuç olarak iş süreçleri belirlenip ayrıntılı görev ve sorumluluk tanımları yapılsa da çalışana işin yapımı sırasında önceliklendirme, duruma uygun araçları uygun zamanda kullanma gibi konularda takdir hakkı/yetkisi tanımının sonuçta işi uygun biçimde yapmanın maliyetlerini düşürmesi beklenir. Düşürür ise takdir yetkisinin alanı genişler. Tersine bu iş ve işlemlerde takdir yetkisi sonucu maliyetlerde artış gözleendiğinde, takdir yetkisinin kapsamı daraltılıp gerekli idari ve hukuki düzenlemeler yoluyla uygun yol ve yordam belirlenir.

Çalışanlara takdir yetkisi tanınmasının ikinci nedeni, çalışanların farklı bireysel yetkinliklerinin toplumsal üretim ve kamusal yarara dönüştürülme isteğidir. Yani her çalışana konumuna göre belirli bir takdir yetkisi tanımak, beşeri sermayenin daha etkili kullanımını sağlar. Yapılacak işlerin hepsinde neyin, nasıl ve ne zaman yapılacağını katı kurallar ve sürelerle belirlenmesi, özellikle yöneticilerin ve uzmanların vizyon ve becerilerini işe yansıtma imkânını âdeta imkânsız hâle getirir. Hâlbuki çalışanlardan bazıları eldeki imkânlarla hukuk çerçevesinde yapılabilecek işlerin en iyisini, en verimli biçimde yapmaları için uzman olarak yetiştirilir veya yönetici yapılırlar. İş hayatının dinamizmi içinde “en iyi” ve “en verimli” olanın çoğu zaman önceden bilinmesi pek mümkün olmadığı için takdir yetkisinin nasıl kullanıldığı ancak işlem sonrasında, çoğu zaman da sadece geçmişe dönük olarak anlaşılabilir. Bu yüzden takdir yetkisinin genişliği aynı zamanda uzman veya yöneticilerden beklenen ilave katkının büyüklüğüne de işaret eder. Çalışanlara takdir yetkisi tanınmadan alanlarında yenilikler yapma, verimlilik artışı sağlama veya iş süreçlerinde güncelleme gerçekleştirmeleri bekle-

nemez. Birçok konuda uzman ve yöneticiler, deneme-yanılma veya pilot çalışma yaparak en uygunun ne olabileceğini belirlemeye çalışırlar. Onların bu imkândan yoksun kalmaları, yenilik yapmalarını veya sorunlara yeteneklerini tam kapasitede kullanarak en uygun çözümleri geliştirmelerini önler.

Bu yüzden takdir yetkisinin sıfırlanması, özellikle kamu yöneticilerinin, seçimle veya başka usullerle liyakat merkezli olarak belirlenmesinin gerekçesini tümüyle ortadan kaldırır. Çünkü kişinin yeteneklerinin uygulamada farklılık yaratacağı kabul edilmediği sürece liyakatin ne işe yarayacağı tam olarak bilinmez ve personel seçiminde liyakat gerekliliği için haklı gerekçeler oluşturulamaz. Bireysel yetenek farklılıklarının işlerin yapılmasında uygulamaya hiçbir şekilde yansıtılmaması hem özel sektörde hem de kamuda amaçlanan bir durum değildir; yansıtılması için de beklenen, yetenek farklılığıyla orantılı olarak takdir yetkisi tanınması gerekir (Demir, 2019).

Bu nedenle, çalışanlara takdir yetkisi tanındığı ölçüde kişilerden yeteneklerini kullanarak “en uygun” çözümler geliştirme veya üretim artışı yahut kamu yararı oluşturma beklentisi oluşur. Tersinden takdir yetkisini kısmak, belirli oranda üretim veya toplumsal fayda kaybına razı olmak demektir. Sonuçta takdir yetkisinin kötü kullanım ihtimaline karşı daraltılması, olası maksimum üretim ve kamu yararının oluşmasında da bir hacim daralması riskini ortaya çıkarır. Bu nedenle başta yöneticiler olmak üzere çalışanlara uzmanlık düzeylerine ve iş sürecindeki konularına göre en uygun takdir yetkisi vermeyi sağlayan bir insan kaynakları sistemi kurmak önemli sistemsel başarı göstergelerinden biridir.

Üçüncü olarak takdir yetkisi, çalışanlarda az ya da çok kurumsal/örgütsel bağlılık geliştirir ve onlara yaptıkları iş nedeniyle elde edecekleri gelir beklentileri yanında ilave çalışma motivasyonu da sağlar. Takdir yetkisi, iş tanımı dar yapılmış nihai uygulayıcıların bile alınan kararları uygulama isteklerini artırıcı etkide bulunur. Hatta takdir yetkisinin hizmet sunumunu gerçekleştirenler için zorunluluk denebilecek bir ön şart oluşturduğu durumlardan da bahsedilebilir (Thomann vd., 2018). Tamamen mekanik ve bir robot gibi yapacağı her şeyin belirlendiği bir çalışma ortamında, kişiler işlerine daha hızlı yabancılışır ve kendilerine verilen işleri yapmaktan mutlu olmamaya başlarlar.¹ Bu nedenle çalışan-

¹ Çalışma ortamı olarak kamu yerine özel sektörün tercih edilmesinde, kişilerin kamu sektörünün birçok alanında işler rutin olduğu, herkesin benzer işler yaptıkları ve görece daha az takdir yetkisi kullandıkları için kendi yeteneklerine münasip üretim yapamamaları önemli bir gerekçedir.

lara dar alanlarda ve az da olsa takdir yetkisi verilmesi, onların işe bağlılıklarını ve iş motivasyonlarını, dolayısıyla da iş verimliliğini artırır. Bu da hem kişisel hem de toplumsal bazda olumlu sonuçlar doğurur.

Dördüncü ve son olarak takdir yetkisi, işe dair kuralların seyrinin belirlenmesine ve kural değişiminin aşamalı olmasına imkân sağlar. Bütün bağlayıcı kurallar, ihtiyaçları imkânlar çerçevesinde karşılamak için oluşturulur. Hem ihtiyaçlar hem de onları karşılayacak imkânlar zamanla değişir. Bu değişimin düşük maliyetli ve aşamalı olması, kuralları uygulayanların takdir yetkilerini yerinde kullanma oranları ile yakından ilgilidir. Çünkü ucu açık bırakılıp takdir yetkisi kapsamında yapılan tercihler, zamanla ya olumlulanarak teamül hâline gelir ya da olumsuzlanarak onları engellemek için bir hukuk kuralının konmasına yol açar. Bu ikisi arasında kalınması ise henüz bir yönde kesinleşmiş bir yargının oluşmadığına işaret eder. Örneğin takdir yetkisinin yaygın biçimde yolsuzluk, usulsüzlük veya verimsizlik oluşturacak yönde kullanıldığı alanlarda, hemen bunu engelleyecek hukuki düzenlemeler yapılır, kamuoyu denetimini artırmak için şeffaflık sağlanır ve sonunda takdir yetkisinin kapsamı daraltılır. Ancak kötüye kullanma imkânını ortadan kaldırmak için çalışanların takdir yetkisinin tümüyle yok edilmesi, kamusal iş ve işlemlerin ve çalışma hayatının ne yöne evrileceğini belirlemeyi çok zor hâle getirir. İşlevi olmayan, günün koşulları ile bağdaşmayan “modası geçmiş” kuralların uzun süre yürürlükte kalmasına neden olur. Bu bağlamda denebilir ki çok hızlı biçimde her şeyi kanunla veya ikincil mevzuatla düzenlemek birçok işlevsiz düzenleyici metin biriktirmeyle sonuçlanır. Üstelik kanun koymak, bunu uygulamak, hatta yürürlükten kaldırmak da maliyetli bir süreçtir. Bu yüzden konumuna ve üstlendiği sorumluluk düzeyine bağlı olarak çalışanlara tanınan takdir yetkileri, toplumsal değişimin aşamalı biçimde ve daha düşük bedeller ödenerek seyretmesini sağlar.

Takdir yetkisinden beklenen yarar arttıkça, çalışanların tercih, tutum ve davranışlarını işin amacına en uygun biçimde yönlendirecek ve en etkili sonuçların alınmasını sağlayacak iş ahlakı kurallarına olan ihtiyaç da o derece önemli hâle gelir. Zira takdir yetkisi verilen kişinin bunu en uygun biçimde kullanmamasının iş ahlakı dışında belirgin bir ahlaki veya hukuki yaptırımı yoktur. Bu durumda ona hukuki yaptırım uygulanması için ilave düzenlemeler yapmak takdir yetkisi tanınmanın maksadına pek hizmet etmez.

Bu durum en açık biçimde, farklı kategorilerde takdir yetkisi kullanan siyasilere kararları, yargı ve üst yöneticilerin kararlarının denetlenmesi biçiminde görülür. Örneğin takdir yetkisi kapsamında yapılan siyasi tercihlerin beklenen sonucu vermemesini, toplum sadece seçim kaybettirmeyle değerlendirir. Bunu, hukuki sonuçları olacak biçimde genişletmek, (örneğin hükümetin enflasyonu düşürecek tedbirlerinin beklenen sonucu vermemesinin hesabını sormak için hükümet üyelerini Yüce Divan'a sevk etmek gibi) siyasetten beklenen çeşitliliği ve ataklığı yok eder. Bir milyar doları usulsüz olarak birilerine dağıttığı ortaya çıkan bir bakan bundan yargılanır ama yanlış politika yüzünden 10 milyar doların buharlaşmasına yol açan hükümet başkanı veya belediye başkanı seçimi kaybeder. Eğer "yanlış" politikaların hesabını mahkemede sorma yolu açılırsa hem siyasetçi hem de onların talimatıyla takdir yetkisi kullanan bürokratlar çalışamaz hale gelir.

Benzer şekilde yargı kararlarının sonuçlarını, yargı mensuplarına döndürmek, (örneğin üst mahkemece bozulan bir karar nedeniyle o kararı verenler aleyhine tazminat davası açılmasına imkân sağlamak) yargıçların takdir yetkilerini etkin biçimde kullanmalarını olumsuz yönde etkiler. Yargıçlar vicdanlarının öngördüğü biçimde değil, hiyerarşide kendilerinin kararlarını itirazden değerlendirecek mercilerin karar veya işaretlerine göre davranmaya başlarlar. Bunun onlar üzerinde oluşturacağı baskı bağımsız ve tarafsız yargısal uygulamaları sona erdirir ve kendine özel durumları olan davaların hepsinin daha çok şekli yönden ve tek biçimde değerlendirilmesine yol açar.

Benzer şekilde her düzeyde kamu çalışanlarının kendilerine tanınan takdir yetkilerini kullanmaları sonucu meydana gelen beklenmedik olumsuz sonuçların doğrudan onlara fatura edilmesi de takdir yetkilerini serbestçe kullanmalarına mani olur. Yöneticiler farklı bir şey yapmaktan korkan, her yönüyle daha önce akredite edilmiş birbirine benzer işler yapan birer "robot yöneticiye" dönüşürler. Bu nedenle, açıkça mağduriyet yaşayan vatandaşların açtığı tazminat davalarının kamu çalışanları aleyhine değil kurumlar aleyhine açılması sağlanır. Eğer kişiler aleyhine dava açılırsa hiçbir yönetici hiçbir konuda inisiyatif alıp takdir yetkisi kullanmak istemez. Bu da devlet gücünün etkin kullanımını engeller. Bu gibi inisiyatif kullanan kamu çalışanlarını koruma mekanizması oluşturmanın temel amacı, takdir yetkisinin olası olumsuz sonuçlarından çekinerek hiç kullanılmama-

masının önüne geçmek ve bu yolla takdir yetkisini azami ölçüde etkili kılmaktır (Demir, 2019).

Kamu çalışanlarına takdir yetkisi tanınması, yukarıda özetlenen gerekçelerle etkin bir devlet oluşturmayı amaçlar. Bu yetki ne kadar geniş olursa, beklenen fayda da o kadar yüksek demektir. Nitekim aynı kurumda aynı yasal yetkilerle donatılmış iki farklı üst düzey yöneticinin meydana getirdiği farklılık, kurumlar özelinde gözlenebilir olduğu için, bu pozisyonlara kimlerin atandığı kamuoyu tarafından yakından takip edilir. Başarılı bir siyasetçi, bürokrat, sanatçı veya iş adamı bir kamusal pozisyona atandığında, kullanacağı takdir yetkisi ile diğerlerine göre fark yaratacağı beklentisi karşılık bulursa takdir yetkisinin alanı genişler. Ancak bu beklentinin çoğu zaman hayal kırıklığı ile sonuçlandığı da görülebilmektedir.

Geniş takdir yetkisinin etkin devlet oluşturma yönünde değil de kişisel veya mensup olduğu, sempati beslediği alt gruplar lehine kamusal kaynakları kullanmaya dönüşmesi halinde, yapılan işler takdir yetkisi kapsamında olduğu için yaptırımsız kalmaktadır. Yapılan tasarrufların yasal yetkileri aşması veya onların alenen kötüye kullanılması halinde önce teftiş kurulları, ardından da gerekirse yargı mercileri gerekli işlemleri yapmaktadır. Ancak alınan kararlar veya yapılan tasarruflar mevzuatın meşru gördüğü ve takdir yetkisinin kullanımını içinde yer alıyorsa bu durumda da, takdir yetkisinin kullanımının verilmiş amacına tam uygunluğu bağlamında *kızıl kraliçe etkisinin* oluşması için şeffaflığı artırma, etik ilkeler oluşturma gibi, bazı ilave düzenlemeler yapılması gerekebilir.

Takdir yetkisinin etkili kullanılmasında yardımcı olabilecek bir diğer düzenleme her bir alan için kısmen farklılık gösteren iş ahlakı kurallarıdır.

İşlerin amaca en uygun biçimde yürütülmesi ve takdir yetkisinin bunu destekler biçimde kullanılması için kanun, yönetmelik, yönerge ve diğer düzenleyici belgelerin yanında alana göre farklılaşan iş ahlakı kuralları vardır. Bunlar genel normların düzenlemediği alt alanlarda amaca daha uygun davranılmasını sağlamaya katkıda bulunurlar. Bu iş ahlakı kurallarına uyulması konusunda da özendiren ve düzenleyici işlemler yapan ve yine bir devlet kurumu olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu vardır. Bu Kurul, oluşturduğu norm ve geliştirdiği şikâyete bağlı değerlendirme yolları ile disiplin ve yargı denetimi ile ulaşılmayan alanlarda kamu görevlilerinin işlerini yaparken toplumu rahatsız edecek uygulamalardan

kaçınmalarını sağlamaya çalışır. Bu yönüyle artırılmış kamu gücü kullananların bunu toplum yararına kullanmalarına olumlu katkı sağlar.

2. TAKDİR YETKİSİ KULLANIMI VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Özellikle takdir yetkisinin geniş bir alana yayıldığı durumlarda, bu yetkilerin yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığı, devlet-toplum ilişkilerinde dengenin sağlanmasında çok önemlidir. Kamu çalışanlarının takdir yetkisi alanının genişlemesi, bir yandan her bir bireyin yetenek, tecrübe ve birikimlerini ortaya koymasına uygun zemin oluştururken, diğer yandan bunun yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi beklentisi oluşur. Çünkü takdir yetkisi nedeniyle oluşan karar verme esnekliğinin amaca uygun kullanılması yanında yetersiz motivasyon nedeniyle özenli ve etkin kullanılmamaya, hatta istismara da müsait olduğu açıktır.

Daha önce de ifade edildiği üzere, takdir yetkisi kullanımında yetkinin kötüye kullanıldığını gösteren açık bir kanıt sunulmadan sadece gerekli gayret ve özenin gösterilmemiş olması nesnel katı bir hukuki yaptırıma sahip değildir. Ülkemizde takdir yetkisinin açıkça kamu yararına aykırı kullanılması yargı denetimine tabidir. Ancak yapıp yapmama ve seçeneklerden birini seçme konusunda serbestlik tanınan bir yöneticinin bu takdir alanını, hukuk yoluyla bağlayıcı kararlarla denetlemek takdir yetkisi alanını daraltacağı için yargısal denetimin ihtiyatlı olması gereken bir alandır. Yani genel olarak takdir yetkisini iyi kullanmadığı düşünülen bir kamu görevlisi, hukukun tanıdığı serbestlik içinde karar verdiği için, disiplin veya adli soruşturmaya tabi tutulamaz. Bu durumda, söz konusu kamu görevlisini toplum adına, kamuoyu adına denetleyen özgür medya ve etik kurallar dışında resmî bir mekanizma da mevcut değildir.

Kurum içinde teftiş ve disiplin kurulları dışında düzeltici ve rehberlik görevi olan iç denetim birimlerinin ihdasının amacının biraz da bu olduğu söylenebilir. Mevzuata aykırılıklarla teftiş ve disiplin kurulları ilgilenirken, mevzuat içinde olsa bile yetkilerin “en uygun” biçimde kullanılmasını da iç denetim birimleri sağlamaya çalışır.

Ancak iç denetim birimleri, kamu kurumları içindeki işlem birimlerinde işlerin genel mevzuatın yanı sıra kurum yöneticilerinin oluşturduğu vizyon ve misyonlara uygun biçimde yapılmasına rehberlik eder, varsa aksaklık ve eksiklikleri

tespit edip düzeltilmeleri için ilgilileri uyarır ve gidişatla ilgili üst yöneticilere bilgi sunarlar. Aslında kurum içinde başta en üst yönetici olmak üzere yönetim kurullarının ve birim sorumlularının takdir yetkilerinin uygun kullanılıp kullanılmadığını kurumun en üst merciiine sunarlar. Kurumun yönetim kurulu gibi karar mercilerinin veya üst yöneticilerinin doğrudan kararlarıyla oluşan takdir yetkisi kullanımının yerindeliliğini iç denetim biriminin raporlaması beklenmektedir. Dolayısıyla kamu yöneticilerinin “hatalı” veya “yanlış” işlemleri çeşitli iç ve dış denetim süreçlerine tabiyse de takdir yetkisinin kullanımının uygunluğu konusunda, mali konularda performans denetimini de kapsamına alan Sayıştay denetimi istisna tutulursa, genel bir dışsal bir denetimleri söz konusu değildir. Özellikle 2010 yılında kabul edilen Sayıştay Kanunu ile getirilen performans denetimi, kamu kurumlarının takdir yetkisini de içine alacak nitelikler taşımasına rağmen bağlayıcılığı nedeniyle yargı denetimine benzemektedir.

İşte 2012 yılında 6328 sayılı kanunla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevi tam bu noktada başlamaktadır. Bu Kurum, kamu kurumlarının kurumsal kararları veya yöneticilerinin takdir yetkileri kapsamında yaptıkları işlerin sonuçlarından olumsuz etkilendiğini düşünenlerin şikâyetleri üzerine hareket geçen ve somut şikâyet konusunun giderilmesi ile sınırlı bir hak arama yoludur. KDK kamusal kararlardan zarar gören kişi veya kişilerin konuyu yargıya intikal ettirme hakkına sahip olsalar da, bu işlem öncesinde idarenin işlem veya kararını düzeltebileceği bir *yumuşak denetim* mekanizması sağlar. O nedenle KDK'ya başvuru dava açma süresini durdurur. Eğer sorun bu aşamada halledilirse dava açmaya gerek kalmaz, ama halledilemezse dava açma süresi kaçırılmamış olur. Ancak KDK'nın sisteme getirdiği asıl özgünlük, yargı öncesi ihtilaf çözme mekanizması olması değildir. Özgünlük, yargı konusu olmayan takdir yetkisini etkin kullanmaya olan katkısıdır. Çünkü KDK, doğrudan yargı denetimi dışında kaldığı düşünülen konularda da kamu yöneticilerine adeta “takdir yetkisini kullanırken çok da isabetli kullanmadınız, şu gerekçeleri dikkate alarak bu kararınızı tekrar gözden geçirmenizi bekliyoruz” anlamında uyarılar yapar.

KDK kararlarının yerine getirilmesi zorunluluk içermeyen ve bağlayıcı olmayan tavsiye kararları olması, onların asıl özgün olan yönünü oluşturur. Kararlara uymamanın yaptırımını, uymama gerekçesini kamuoyuna açıklamak ve bunu bir de Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonunda milletvekilleri huzurunda

tekrarlamaktır. Kuvvetler ayrılığı gereği her ne kadar yasama ile yürütme arasında hiyerarşik bir ilişki olmasa da Meclis gündeminde aklanmak bürokratlar için önemlidir. Bu nedenle savunulamayacak gerekçelerle KDK kararlarına uymamak, idarenin rahatça göze alabileceği bir durum değildir. Bu yüzden KDK kararlarının bağlayıcı olmaması, hiçbir yaptırım güçlerinin olmadığı anlamına gelmemektedir. KDK listesinde tavsiyelere uymayan kurum sorumlusu olarak TBMM'ye raporlanmak, bir bürokratin en son isteyeceği şeydir.

KDK kararlarının bağlayıcı değil "tavsiye" niteliğinde olmasının sistem içinde bu kurumu özgün ve farklı kılan yön olduğu tespitine açıklık getirmek gerekir. Zira KDK kararlarını teftiş veya disiplin işlemleri ve yargı denetiminden farklılaştıran tam da bu özelliğidir. Eğer bir kamu kurumunun işleminin veya görevlilerinin idari tasarruflarının mevzuata aykırılığı açıksa bunun düzeltileceği yer KDK'dan önce ilgili birincil denetim mercileridir. İlgili kurumların iç denetim, teftiş ve disiplin süreçleri, CİMER veya doğrudan yargı mercilerinin oluşturduğu hak arama yolları, mevzuata aykırılıklar nedeniyle ortaya çıkan vatandaş mağduriyetlerini düzeltmek için yeterlidir. Sadece bu kapsamda görev yapmak üzere KDK gibi yeni bir kurumu ihdas etmeye, mevcut kurumların yanına benzer işler yapan yeni bir kurum daha eklemeye gerek yoktur. KDK'nın rolü, başka hiçbir kurumsal yapının toplum adına düzeltme yapmadığı kamu görevlilerinin takdir yetkilerini uygun kullanıp kullanmadıkları konusunda şikâyet üzerine inceleme yaparak, kamu kurumu olmasına rağmen hiyerarşik bir üstünlük iddia etmeden ilgili yöneticilerin karar ve işlemlerini tarafsız bir dış gözlemci olarak değerlendirmek, sonuç ve önerilerini ilgililere ileterek, eğer şikâyetçinin haklı olduğu sonucuna varılmışsa, ilgili kurum yöneticilerini sahip olduğu kamusal güçle değil, açıklama ve değerlendirmeleri ile ikna ederek kararlarını değiştirmelerini sağlamaktır. Yani KDK, sahip olduğu inceleme ve araştırma, her türlü bilgi toplama imkânlarıyla, yargı erki gibi işlem veya karar iptal yetkisi ile değil, yorum ve çıkarımlarıyla ilgili kişi veya kurumları, yaptıkları hukuken herhangi bir sorun içermese de, takdir yetkisinin yerinde kullanılmadığına ikna etmeye, takdir yetkisini o yönde kullanmaya yöneltmekle görevlidir. Bu, kamu görevlilerinin kullandıkları takdir yetkilerinin etkinleştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan ve sadece bu Kuruma özgü bir işlemdir.

Kararlarının bağlayıcı olmamasının etkili kamuoyu denetimi, rehberlik ve dinamik yenilenme olmak üzere üç yönden önemli olduğu ileri sürülebilir. İlk

olarak, KDK'nın bağlayıcı olmayan tavsiye niteliğindeki kararları, kamu kurumlarının karar mercilerinin takdir yetkisi alanını daraltarak onları verimlilikten uzaklaştırmadan, isterlerse verdikleri bazı kararları değiştirmelerine imkân sağlamaktadır. Bu yolla aynı konuda mevzuatla tanımlanması ve hükme bağlanması zor özellikleri nedeniyle farklı hüküm tesis etme imkânı korunarak, somut olay özelinde takdir yetkisinin kişiler lehine kullanılması kolaylaşmaktadır. Kamu kurumları takdir yetkileri kapsamında bazı kararları aldıktan sonra bir şekilde onların tam isabetli olmadığını fark etseler de, hemen değiştirme konusunda isteksiz davranma eğilimindedirler. Verilmiş karardan dönememe isabetsiz olduğu kanaati oluşan kararlarda da direnilmesi sonucunu ortaya çıkarır. Hatta bazı yöneticilerin yargıdan döneceğini bildikleri bazı tasarrufları “ben yapayım, dönüyorsa mahkemedan dönsün” diyerek yargıya havale ettikleri dahi görülür. Mahkeme kararı bağlayıcı olduğu için kurum yöneticileri herhangi bir açıklama yapmadan karara uyarlar. Ancak KDK kararlarını uygulamama halinde bunun için kamuoyuna ve Dilekçe Komisyonu yoluyla Türkiye Büyük Millet Meclisine makul bulunabilecek bir açıklama yapmak zorundadırlar.

KDK tavsiye kararları, sonradan isabetli olmadığı anlaşılan kararları geri alma isteksizliğini gidermede yöneticilere ek gerekçe sunar. Çünkü kararlar bağlayıcı olmamakla birlikte uymama gerekçesinin kamuoyuna açıklanması gerektiği için, kamuoyunu ikna edecek bir uymama gerekçesi sunulamadığında kamuoyu basıncı ile karşı karşıya kalınır. Bu yolla etkili kamuoyu denetimi sağlanmış olur.

İkincisi, KDK kararları, kamu yöneticilerine takdir yetkilerini kullanırken yeni seçenekler sunar. Yargı kararları iptal ve ret şeklinde işlerken, KDK kararları sorunun çözümü için öneriler de içerir. Çoğu zaman somut olaylara ilgili yöneticilerin bakmadığı yönlerden de bakıp gerekli değerlendirmeleri yaparak, belki de başlangıçta ellerinin altında olsaydı onlardan birini seçebilecekleri yeni seçenekler sunmak suretiyle, takdir yetkilerini daha iyi kullanmalarına yardımcı olur. Bu da işin rehberlik yönüdür. Karar hukuken bağlayıcı olmadığı için, açıklama ve ikna yönüne ağırlık verildiğinden, KDK kararları sadece ilgili kararın muhatapları olan kurum ve yöneticiler için değil diğer kamu çalışanları için de rehberlik fonksiyonu icra eder.

Üçüncüsü, KDK tavsiye kararlarının tümüyle isabetli olması her zaman mümkün değildir. Çünkü KDK kararlarını oluşturanlar da diğer kamu görevli-

leri gibi işlerini yaparken kısıt ve sorunlarla karşılaşabilir, bilerek veya bilmeyerek yanlış tutum alabilirler. Aynen yargı kurumları gibi KDK da topladığı bilgiler çerçevesinde yaptığı incelemelerle bir sonuca varmaktadır. Vardığı sonucun isabetli olması ya da olabilecek en uygun sonuç olmaması da daima ihtimal dâhilindedir. Bu durum her tür denetim, hatta yasama, yürütme ve yargılama kararı için de geçerlidir. Bu nedenle, her bir karar sürecine itiraz etme yolları tanımlanmış, örneğin yasama organının kararlarının iptali için Anayasa Mahkemesine götürülme imkânı getirilmiş, yürütmenin tüm kararları yargı denetimine açılmış, yargı kararları için de her evrede itiraz ve temyiz mercileri oluşturulmuştur. “En uygun” kararın verilmemiş olma ihtimali, öngörülen mekanizmalarla önemli ölçüde azalmış olsa da, tüm itiraz süreçleri sonunda oluşan kararlar için halen geçerli olabilir. Nitekim geriye doğru kişiler lehine çıkarılan yasal ve diğer ikincil mevzuat düzenlemeleri, değiştirilen idari uygulamalar, yıllar sonra bozulan yargı kararları, sadece değişen koşullar ve gelişen yeni ihtiyaçların bir gereği olarak görülemez. Bu aynı zamanda, şu veya bu nedenle karar mercileri tarafından zamanında yeterince isabetli kararlar verilemediğini de gösterir. Bir yasa teklifinin usulüne uygun olarak yasama organınca yasalaştırılması veya yargı organının usulüne uygun verdiği hüküm meşrudur. Ancak meşru olmak yüzde yüz isabetli ve olabilecek “en uygun” karar olduğu anlamına gelmez. Aksi taktirde meşru kararların tümünün olabilecek en uygun kararlar olduğunu kabul etmemiz ve geçmişte ve şimdi meşruiyeti olan hiçbir şeyi sorgulamadan onaylamamız, meşru olduğu için doğru olduğunu düşünmemiz gerekir ki, bireysel ve toplumsal tecrübe bu tutumun isabetli olmadığını gösteren örneklerle doludur. TBMM dahil tüm kurumların kararlarının bir yolla denetim altına alınmasına rağmen KDK üzerinde bir denetleyici mekanizmanın tanımlanmamış olmasının nedeni, kararlarının bağlayıcı olmamasıdır.

Eğer ilgili kurum KDK kararlarını ikna edici bulmaz ve bu kararlara karşı kendi kararının kamuoyuna açıklayacak ve TBMM’de savunacak kadar arkasındaysa, orada takdir yetkisinin yerli yerinde kullanılmaması değil, bir değerlendirme, yorum veya bakış açısı farklılığı söz konusu olabilir.² Bir konuda bakış açısı farklılığı ortaya çıktığında, daima haklı tarafın KDK olması için bir neden

² Bu konuda örneklerden biri ÖSYM’nin 15 dakika kuralı konusundaki KDK tavsiye kararına uymamasıdır. ÖSYM Yönetim Kurulu, 15 dakika kuralı nedeniyle zamanında sınav binasına gelmeyen ve bu yüzden sınav hakkını kaybeden öğrencilerin talebini değerlendiren KDK’nın mağduriyetin giderilmesi tavsiyesine, geniş bir açıklamayla uymayacağını açıklamıştır (Demir, 2021: 189-193).

yoktur. KDK değerlendirmelerinin de değişime, yenilenmeye açık olması bu sayede mümkün olmaktadır.

Yargı mercilerinin yasalarca açıkça yasaklanmasına rağmen ellerindeki bağlayıcı karar verme yetkisini yerindelik denetimi yapar biçimde kullanmaları, yürütme ve yargı erkleri arasında öngörülen dengeyi yargı lehine bozmaktadır. Bu da zamanla takdir yetkisinin alanını daraltıcı sonuçlar doğurmaktadır. KDK tam da bu sorunu çözmek için sistemde yerini almıştır. Yerindelik denetimi yapılacaksa bunun en uygun adresi Kamu Denetçiliği Kurumudur. Çünkü KDK takdir yetkisinin yerinde kullanılmadığını tespit ettiğinde bunu tavsiye ve rehberlik biçiminde ilgili kurumlara ve kamuoyunun takdirine sunan, halk iradesinin nihai adresi olan TBMM'ye raporlayan, kamu kurumlarının yöneticilerini de TBMM önünde takdir yetkilerini nasıl yerinde kullandıklarını izaha zorlayan bir kurumdur. Bu sistemin, kamu adına karar verenlerin, kendilerine tanınan takdir yetkilerini, bu yetkilerin kapsamı daraltılmadan, etkin biçimde kullanmalarına katkıda bulunması beklenir. Bu yönüyle KDK, devlet sisteminde özgürlük ve hak arama yollarına yeni ve özgün bir boyut katan ve diğer kurumlarla yeri doldurulamayacak bir nitelik taşımaktadır.

SONUÇ

Toplum bireylere, devlet ise bireyler üzerinde etkide bulunan başka varlıklara vurgu yapan iki soyut kavramdır. Denebilir ki, her iki kavramın betimlediği şeylerin insan hayatına etkisi somut bireyler aracılığı ile gerçekleşmesine ve ikisi de soyut birer varlık olmalarına rağmen; devlet, topluma göre biraz daha soyuttur ve bu yönüyle bireyler üzerinde görünür etkisi ile toplumdan farklılaşır. İşlevlerini somut bireyler aracılığı ile yerine getirirse de devlet kendini kurumları ile gösterir. Bir masaldan alınan ve farklı alanlarda kullanılan *kızıl kraliçe etkisi* devlet-toplum ilişkileri bağlamında, karmaşık toplumlarda refah artışı ve özgürlüklerin güçlü merkezî devlet kurumları ve onların kontrolden çıkmasını engelleyecek dengeleyici toplumsal kurumların birlikte gelişmesi ile mümkün olduğunu ifade eder. Bu bağlamda güçlü devlet oluşturmak için toplumsal güç odaklarının hepsine galip gelebilecek gücü olan bir devlet oluşturma tarafına odaklanıldığında baskıcı, despot yönetimlere kayma riski ortaya çıkmaktadır. Bu merkezî gücü denetleyip dengeleyecek, özgür medya ve yargı denetimi kamusal yetki kullananların kullanmalarını sağlayacak ilave kurumsal düzenlemeler yapılma-

sı gerekmektedir. Bu düzenlemelerin önemli kısmı kamu yöneticilerinin görev tanımları içinde iş yapış yapmadıklarını denetleyen teftiş, disiplin kurulları ve nihayet yargıdır.

Ancak kamu görevlilerinin tüm yetki ve sorumlulukları kanun, yönetmelik ve daha alt düzey mevzuatla belirlenebilir nitelikte değildir. Çünkü kamu görevlilerinin neyi, nasıl ve ne zaman yapacaklarının ayrıntılı ve kesin biçimde belirlenmesi, o göreve atananların taşıdıkları nitelikleri toplum yararına üretime dönüştürmelerini önler, yönetici veya karar vericileri birer robota dönüştürür. Bu yüzden her kamu görevlisine, yetki ve sorumluluğu ile mütenasip bir takdir yetkisi tanınır. Üst düzey yöneticilerden aşağıya doğru inildikçe takdir yetkisi azalır. Takdir yetkisinin hiç olmadığı yerlerde kişiler birer robota dönerler. Bu yüzden, duruma özgü kararlar alabilecek ve kişilerin yaratıcılık ve diğer yeteneklerini kararlarına yansıtabilecekleri bir esneklik içinde görevlerini yürütmelerinin beklendiği ölçüde takdir yetkileri artırılır.

Ancak kamu çalışanlarına tanınan geniş takdir yetkisi, onun yerinde kullanılıp kullanılmadığı tartışmasını da beraberinde getirir. Takdir yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığını nesnel olarak belirlemek hayli zordur. Çünkü bu yetki, meşru alternatifler arasından yapılan tercihlerle kullanılır ve çoğu zaman isabet düzeyi geriye doğru bakınca anlaşılabilir. Özgür medya takdir yetkisinin etkin kullanımına katkı sağlar. Karar vericiler medyada dile getirilmesi durumunda kamuoyunda rahatsızlık yaratacağını düşündükleri şeyleri, takdir yetkileri kapsamında da olsa oluşacak kamuoyu denetimi nedeniyle yapmamayı tercih ederler. Bu da, takdir yetkisinin alanını daraltmadan etkin kullanımına katkı sağlar.

2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu da bu işlevi bağlayıcı olmayan tavsiye kararları yoluyla yapan sistem içindeki yeri özgün bir kurumdur. Yargıya götürülecek konuları da inceliyor olmakla birlikte, bu Kurumun onu özgün kılan özelliği, dava konusu edilemeyecek doğrudan takdir yetkisi sınırları içinde kalan konularda tavsiye niteliğindeki değerlendirmeleri ile kamu yöneticilerinin takdir yetkilerini ellerinden almadan, toplumsal kabul oranı daha yüksek kararlar almalarına katkı sağlama işlevinden kaynaklanmaktadır. Bu yönüyle Anayasal sistem içinde önemli bir yeri vardır.

KAYNAKÇA

- ACEMOĞLU, Daron ve James A. Robinson (2020). **Dar Koridor: Devletler, Toplumlar ve Özgürlüğün Geleceği**, Doğan Kitap, İstanbul.
- BARNETT, William P. (2008). **The Red Queen Among Organizations How Competitiveness Evolves**, Princeton University Press.
- BRENZNITZ, Dan ve Michael Murphree (2011). **Run of the Red Queen Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China**, Yale University Press.
- CARROL, Lewis (2021). **Aynanın İçinden Alice Harikalar Ülkesinde**, (çev. Tomris Uyar), Can Yayınları, İstanbul.
- DEMİR, Ömer (2019). “İş Ahlakı Oluşturma Gereççeleri ve İşlevleri: Bir Kurumsal İktisat Yaklaşımı”, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, ss. 63-94.
- DEMİR, Ömer (2021). **O Gece ÖSYM: 15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi Öncesi ve Sonrası**, Kadim Yayınları, Ankara.
- DYER, Andy (2014). **Chasing the Red Queen the evolutionary race between agricultural pests and poisons**, Island Press, London.
- MILLER, S. (1988). **Authority, discretion and accountability: The case of policing**. Editör C. Sampford, N. Preston ve C. A. Bois. **Public sector ethics: Finding and implementing values** içinde (ss. 37-52), Routledge, London.
- REISMAN, Judith (2003). **Kinsey: Crimes & Consequences The Red Queen & The Grand Scheme**, Institute for Media Education.
- RIDLEY, Matt (2003). **The Red Queen. Sex and the Evolution of Human Nature**, Perennial Publisher.
- THOMANN, E., N. van Engen, ve L. Tummers (2018). “The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Cilt: 28, Sayı: 4, ss. 583-601.