



JOEEP

Journal Homepage: <http://dergipark.org.tr/joeep>



Araştırma Makalesi • Research Article

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk Yönetim Sisteminde İyi Yönetimin Tesisinde Rolü

The Role Of Ombudsman Institution In Establishing The Good Administration In The Turkish Administrative System

Nahide Işıl Çetinkaya İstikbal^{a, *}

^a İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 34700, İstanbul / Türkiye.

ORCID: 0000-0001-7268-0461

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 2 Kasım 2022

Düzeltilme tarihi: 9 Aralık 2022

Kabul tarihi: 15 Aralık 2022

Anahtar Kelimeler:

İyi Yönetim

İyi Yönetişim

Kamu Denetçiliği

Türk Kamu Yönetimi

ARTICLE INFO

Article history:

Received: Nov 2, 2021

Received in revised form: Dec 9, 2022

Accepted: Dec 15, 2022

Keywords:

Good Administration

Good Governance

Ombudsman

Turkish Public Administration

ÖZ

Bir arada yaşama kurallarını ortaya koyan ve bunları uygulayan devletlerin iyi bir yönetimi nasıl sağlayacakları, izlerine Platon'un Devlet'inde ve Farabi'nin erdemli şehrinde rastlanan, kamu yönetimi disiplininin de önce üzerinde tartışılan bir husus olmuştur. Nihayet 1990'lı yıllara gelindiğinde bu evrensel sorunun yanıtı, Birleşmiş Milletler, OECD, Dünya Bankası gibi evrensel aktörler tarafından somut biçimde ortaya koyulmak istenmiştir. İyi yönetim olarak ortaya atılan bu kavram birçok ülkenin yasal mevzuatına girmiş, Türkiye de bu ülkeler arasında yer almıştır. Türk yönetim sisteminde iyi yönetim anlayışını yerleştirmek için çeşitli kurumların varlığına tarih boyunca rastlanmaktadır. Bu yapılar dönem dönem yenilenmiş, değişmiş ama iyi yönetime ilişkin yasal düzenlemeler hep var olagelmıştır. İyi yönetim ilkelerini uygulamaya yönelik son düzenlemelerden biri de 2013 yılında kurulan kamu denetçiliği (ombudsman) kurumudur. Çalışmanın amacı, Kamu Denetçiliği kurumunun iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasındaki rolünü değerlendirmektir. Böylece, iyi yönetim ilkelerinin yönetim kültürüne yerleşmesi ile kamu denetçiliği kurumu arasındaki bağ ortaya koyulmuş olacaktır. Bunun için kuruma yapılan başvuruların dağılımı ve verilen tavsiye kararlarında vurgulanan iyi yönetim ilkeleri incelenmiştir.

ABSTRACT

How the states that set the rules of coexistence and implement them, will ensure a good administration, have also been an issue that has been discussed even in Plato's State and Farabi's virtuous city, before the emergence of public administration as a discipline. Finally, in the 1990s, the answer to this universal question was wanted to be answered by universal actors such as the United Nations, OECD and World Bank. This concept, which was introduced as good administration, has entered the legal legislation of many countries, Turkey has been among those countries.

Throughout history, the existence of various institutions in order to establish the understanding of good administration in the Turkish administrative system can be seen. These structures have been renewed and changed in time, but various legal regulations regarding good governance have always existed. One of the last regulations to implement good governance principles is the ombudsman institution established in 2013. The aim of the study is to evaluate the role of the Ombudsman institution in the implementation of good administration principles. Thus, the connection between the establishment of good administration principles in the administration culture and the ombudsman institution will be revealed. In order to achieve this purpose, the distribution of applications made to the institution and the principles of good administration emphasized in the recommendations were examined.

1. Giriş

Farabi'nin şehir düzeyinde ortaya koymuş olduğu ideal devlet modeli olan, erdemli şehir kavramına uygun bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi, tıpkı sağlıklı işleyen bir

organizma gibi, devletin her kademedeki yöneticilerinin, tüm kurum ve kuruluşlarının kendi üstlerine düşen görev ve sorumlulukları, birbirleriyle uyum içinde yerine getirmeleri ile olacaktır (Demirel, 2014, s. 363). Çağdaş hukuk devletlerinde, Farabi'nin erdemli şehrine benzer bir yapıyı

* Sorumlu yazar/Corresponding author.

e-posta: isil.istikbal@medeniyet.edu.tr

Atf/Cite as: Çetinkaya İstikbal, N.I. (2022). Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk Yönetim Sisteminde İyi Yönetimin Tesisinde Rolü *Journal of Emerging Economies and Policy*, 7(2) 284-295.

e-ISSN: 2651-5318. © 2022 TÜBİTAK ULAKBİM DergiPark ev sahipliğinde. [Hosting by TUBITAK ULAKBİM JournalPark.

inşa edebilmek için, iyi bir yönetimin sahip olması gereken çeşitli ilkeler belirlenmiştir. İyi yönetim ilkeleri, zaman içinde yalnızca yönetenlerinde değil, yönetilenlerin de çeşitli mekanizmalar ile yönetime dâhil edilmesi ile daha katılımcı bir yapıya evrilmiş, böylece ortaya çıkan iyi yönetim ilkeleri de yönetim kültürünün bir parçası haline gelerek çeşitli yasal düzenlemelerde yer almışlardır.

İyi yönetim ilkeleri, ideal olarak kurgulanmış bir yönetim biçiminin temel unsurlarını ihtiva etmektedir. Bununla birlikte, bu ilkelerin uygulanmasının doğrudan idarenin takdirine bırakılması, iyimser bir bakış açısını ortaya koymaktadır. Her ne kadar son yıllarda şeffaflık, hesapverebilirlik gibi açıklığa vurgu yapan kavramlar, kamu yönetiminin gitgide daha önemli birer parçası olsalar da, geleneksel olarak idareler işleyişlerinde oldukça kapalı olma eğilimindedir. Kapalı yönetim kültürünün terk edilerek, yönetilenlerin de dahil olduğu iyi yönetim sürecinin etkinleştirilmesi için, yönetim ile bireyler arasındaki ilişkiyi düzenleyecek çeşitli denetim mekanizmalarına kaçınılmaz olarak ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu ihtiyaç doğrultusunda ülkeler, gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde çeşitli düzenlemelere gitmişlerdir. Türk yönetsel yapısında da iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasına yönelik bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu yasal düzenlemeler ile kurulan kurumlardan biri de kamu denetçiliği -bir diğer adıyla ombudsman- kurumudur. Bu kurum, yönetim ile toplum arasındaki ilişkiyi düzenleyecek, yönetime karşı yapılan şikâyetleri doğrudan ilgili birimlere ileterek, en hızlı biçimde çözülmesini sağlayacak bir yapı olarak kurgulanmıştır. Kurumun oluşturulmasındaki temel amaç, vatandaş ile yönetim arasındaki sorunların yargıya taşınmaksızın çözümünü sağlayacak alternatiflerin oluşturulmasıdır. Böylece yargının üzerindeki, kamu yönetimi-vatandaş arasındaki çatışmadan kaynaklanan yük hafiflemiş olacak, sistem daha hızlı ve sağlıklı işleyecektir.

Türk devlet geleneğine yabancı olmayan bir yapı olmakla birlikte, kamu denetçiliğinin Türkiye Cumhuriyeti idari yapısına girişi 2013 yılını bulmuştur. Benzerleri dünya coğrafyasının çeşitli ülkelerinde görülen kamu denetçiliğinin temel iddialarından biri de, iyi yönetim ilkesinin ülke genelinde bir yönetim kültürü olarak yerleşmesini sağlamaktır. Bu çalışmanın amacı kamu denetçiliğinin iyi yönetim ilkelerinin tesisindeki rolünü ortaya koymaktır. Bunu yaparken kuruma yapılan başvuruların ve bu başvurulara yanıt olarak kurumun verdiği tavsiye kararların incelenmesi öncelikli yol olarak kabul edilmiştir. Böylece kamu kurumlarının iyi yönetim ilkelerine uyma düzeyleri ve hangi ilkelere uymakta sorun yaşadığı da ortaya koyulmuş olacaktır.

Bu kapsamda öncelikle iyi yönetim ilkesi ve Türkiye’de iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi için yapılan yasal düzenlemeler değerlendirilerek bir kavramsal çerçeve çizilmesi hedeflenmiştir. Daha sonra, kamu denetçiliği kurumunun tarihçesi ve Türk yönetim geleneğindeki yeri üzerinde durulmuştur. Nihayet kamu denetçiliği kurumunun aldığı tavsiye karar örneklerinden yola çıkarak, şikâyet

başvurularını almaya başladığı tarih olan 2013 yılından itibaren Türkiye’de iyi yönetim ilkelerinin yaygınlaştırılmasında oynadığı rol üzerinde durulmuştur.

Kamu denetçiliği kurumunun aktif olarak yönetsel yapıda yer almaya başlaması ile birlikte, gelen şikâyetler üzerine de olsa, idarenin iyi yönetim ilkelerine uygunluğunu sistematik biçimde denetleyen bir mekanizma oluşmuştur. Özellikle hangi alanda hangi ilkenin ihlal edildiği gibi verilerin ulaşılabılır olması, iyi yönetim ilkelerine uyum konusunda daha detaylı bir resmin çizilmesini sağlamaktadır. Bununla birlikte kurumun elindeki kısıtlı yetki ve enstrümanlar, CİMER gibi diğer şikâyet mekanizmalarının daha yoğun olarak kullanılmasına neden olmaktadır.

2. İyi Yönetim

Geleneksel yönetim anlayışı uzun yıllar devletlerin, vatandaşlarıyla kurduğu ilişkiyi tek taraflı olarak belirlemiştir. Güçlü ve geniş yetkilerle donatılmış idari yapı, yönetimde devlet dışında başka bir aktöre yer bırakmayacak biçimde sistemin tüm fonksiyonlarını tekeline tutmuştur. Günümüze gelindiğinde ise teknolojinin dünyayı bir bilgi toplumuna dönüştürmesiyle mevcut ihtiyaçlar karmaşıklaşmış ve artmış, idare tek başına bunların altından kalkamaz hale gelmiştir. Bu durum kaçınılmaz olarak bir reform ihtiyacının oluşmasına yol açmıştır. Vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması ve devlete duyulan güvenin yeniden tesis edilmesinin en önemli unsuru, vatandaşın beklenti ve ihtiyaçlarından haberdar olmaktır. Bunu sağlamanın yolu da yönetim sürecinin dönüşüm geçirerek, karşılıklı bir ilişkiye vurgu yapan “yönetişim” kavramının ve Avrupa Birliği tarafından vatandaşlık hakları arasında düzenlenen iyi yönetim hakkının benimsenmesidir (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000). Böylece vatandaşların süreçte daha etkin olmasıyla geleneksel kamu yönetiminin temel unsurlarından biri terkedilmiş, yeni bir kamu yönetimi anlayışı şekillenmiştir.

Yönetim kavramı özellikle Anglo-Sakson uygulamalarında devletin ve kurumlarının sahip oldukları meşru ancak zorlayıcı güce işaret etmektedir. İktidarın karar alırken, işlem tesis ederken kullandığı bu beceriyi ifade eden yönetim, kurumsal bir süreçtir. Yönetişim ise yönetim sürecindeki çeşitli değişimleri ifade etmektedir. Çoğunlukla metodun değiştirilmesi olarak kabul edilen yönetişim, birden fazla aktörün sonuca etki edebildiği bir süreçtir (Karakul, 2015: 75).

İyi yönetişimin başlıca unsurlarından biri, temelde kullanıcı dostu bir kamu yönetimini amaçlayan ve Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası’na ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’na dayanan iyi yönetimdir. İyi yönetim ise, hem kamu hizmeti yararlanıcılarına yönelik demokrasiyi temel alan bir otorite oluşturmayı, hem de etkin yönetişimi ifade etmektedir. İyi yönetişimin iyi yönetimden ayrıldığı temel nokta, yönetim sürecinin çift yönlülüğüne yapmış olduğu vurgudur. Özellikle 21. yüzyılın dönüm noktası kabul edilen teknolojik gelişmeler ile daha da hız kazanan yönetime katılım, yerini birlikte yönetmeyi ifade eden yönetişime

birakmıştır. Devletin ve kurumlarının teknoloji ile daha ulaşılabilir olmaları yönetişimi kolaylaştırıcı rol oynamaktadır. İyi yönetim, devlet tarafından yerine getirilen yönetsel görevlerde bir gelişmeyi işaret ederken, iyi yönetim, kamu kurumlarının etkinliği ve verimliliğini gibi halk ile ilişkilerin değer ve uygulama yönünün de dâhil olduğu daha kapsamlı bir kavramdır (Kovac et. al., 2016: 132).

Yönetime yabancılık hissi, geleneksel idari yapılarda sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Avrupa Birliği, Dünya Bankası, OECD gibi çok sayıda ülkenin dahil olduğu örgütlerde, bu yabancılık ve dışarıda kalmışlık hissini artırması ile doğal bir sonuç olarak karşılaşılmaktadır. Bu noktada, yabancılık duygusunu ortadan kaldırarak, politika yapım süreçlerine katılımı arttırmaya yönelik bir reforma duyulan ihtiyaç, iyi yönetim kavramının uluslararası literatürdeki etkinliğini arttıracak çalışmaları da beraberinde getirmiştir (Okçu, 2007: 302).

İyi yönetim, yönetişimin eylemsel durumu, bir diğer ifadeyle ortaya koyulan yönetişim ilkelerinin uygulanma ölçüsüdür. İyi yönetişimin temel ilkeleri, 2001 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, köklü bir kurumsal reform ihtiyacının üzerinde duran “Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap”ta sıralanmıştır. İlgili metnin odak noktasını oluşturan yönetişimi, evrensel bir düzleme taşımayı bir sorumluluk olarak kabul ederek, AB üyesi olmayan ülkelerin resmi ve resmi olmayan kurumlarıyla diyalogun güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Commission of the European Communities, 2001: 5).

Beyaz Kitap kapsamında, daha demokratik bir anlayışı ifade eden iyi yönetişimin dayandığı başlıca ilkeler; katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum (ekonomik-sosyal) olarak kabul edilmektedir (Commission of the European Communities, 2001: 10). Bu kavramlar çerçevesinde şekillenen yeni vatandaşlık bilinci; yönetimde pasiften aktife doğru giderek güçlenen bir role sahip olan, beklentilerini daha yüksek tutan, sorunlarının farkında olarak, bunlara çözüm bulunmasına katkı sağlayan, daha sorgulayıcı bir yapıyı temsil etmektedir. Bu yapının hayata geçirilmesi için yine aynı Beyaz Kitap’ta katılımın iyileştirilmesi, politika süreçlerine dâhil olma, daha esnek olma ve politikaların bütünüle tutarlı olması hususlarına yönelik çeşitli düzenlemeler yapılması gerekliliği ortaya koyulmuştur (Commission of the European Communities, 2001: 12-13).

Bu ilkelerden yola çıkarak kamu yönetimi düzeyinde iyi yönetişimin temelleri, öncelikle vatandaşın yönetime katılımının artması için, devlet organlarının katılımcılığa teşvik etmesine dayanmaktadır. Sonraki süreçte, karar almada hesap verebilirlik, şeffaflık, tutarlılık ve etkinlik iyi yönetim kültürünün gerekliliklerindedir (TESEV, 2008: 8). Çoğunlukla Avrupa Hukuku’na ait bir kavram olarak kabul edilen iyi yönetim kavramı hukukun üstünlüğü ve etkin Avrupa politikasını temel alan, Avrupa Birliği’nin de dahil olduğu daha kapsamlı bir iyi yönetim kavramının bir parçası olarak kabul edilebilmektedir (Mustafa, 2017: 259).

Kamu yönetimi anlayışındaki dönüşümün hız kazanması, iyi yönetim ve iyi yönetim ilkelerinin öneminin artmasını beraberinde getirmiştir. Uyum, sorumluluk, hesap verebilirlik, adil olma, tarafsız olma, hukuka bağlılık, mesleğe özen gösterme, etkililik ve titizlik olarak belirlenmiş olan iyi yönetim ilkeleri ile birlikte iyi yönetim ilkelerinin de kamu kurumlarında benimsenmesinde kamu denetçiliği kurumu önemli bir rol oynamaktadır. Vatandaşların yaptığı başvurular üzerine incelemeler yapan kamu denetçiliği kurumu, hukuka uygunluk denetimi yapmanın yanı sıra, vermiş olduğu tavsiye kararlarda iyi yönetim ilkelerine uygunluğa ilişkin görüşlerini de ayrıntılı olarak belirtmektedir. Bir diğer ifade ile Türkiye’de iyi yönetim ilkelerinin daha somut olarak hayata geçirilmesi ve uygulanmasında kamu denetçiliğinin önemli bir payı bulunmaktadır.

3. İyi Yönetimi Tesis Etmeye Yönelik Yasal Düzenlemeler

İyi yönetimi sağlamaya yönelik ilkeler farklı coğrafyalarda, farklı yönetsel sistemlerde, farklı yönetsel kültürlerde tartışılmıştır. Bulduğumuz coğrafyada yöneticilerin uygulaması gereken iyi yönetim ilkeleri siyasetname, nasihatname, siyerü’l-mülük gibi isimler alan metinlerde yer bulmuştur. Başta Yusuf Has Hacib’in Kutadgu Bilig’i, Nizamülmülk’ün Siyasetname’si, Gazzali’nin Nasihatü’l-mülük’ü, Koçi Bey ve Risaleleri (Ateş ve Dağ, 2016: 2) olmak üzere çok sayıda metinde, yöneticilerin uygulaması öğütlenen iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir.

Günümüzde, geçmiş ile benzer biçimde çeşitli kurumlar tarafından iyi yönetim ilkeleri belirlenerek, yöneticilerin ve kamu kurumlarının bu ilkelere uyması beklenmektedir. Ülkelerin kendi iç hukuk sistemlerinde yer verdikleri düzenlemelerin yanı sıra uluslararası nitelik taşıyan metinlerde de iyi yönetim ilkelerine yer veren benzer düzenlemeler görülmektedir. Özellikle uluslararası aktörlerin belirlediği ilkelerin, birçok ülke için bağlayıcı olduğunu ve bu şekilde evrensel bir iyi yönetim kavramının şekillenmeye başladığını söylemek mümkündür.

Küreselleşmenin yükselişe geçtiği 1990’ların sonlarında Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, OECD, IMF, Avrupa Birliği gibi aktörler iyi yönetimin tüm üye ülkelerin yönetsel anlayışlarında yer etmesi için çalışmalara başlamışlardır. İyi yönetilmeyi temel bir hak olarak kabul eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ilk defa 2000 yılında ilan edilmiş, üye devletlerin bu şarta tabi olarak düzenleme yapma zorunluluklarının oluşması ise Aralık 2009’da Lizbon Antlaşması ile olmuştur. Bu tarihten itibaren iyi yönetilme hakkı, üye ülkelerin yönetim sistemlerinin bir parçası haline gelmiştir. Şart, iyi yönetime bakış açısı ile öncüllerinden farklılaşmaktadır. Bu farklılığın başlıca kaynağı, iyi yönetimin ilkelerini sıralayarak yöneticilerin uyması gereken kuralları belirlemektense, konuyu vatandaşların bakış açısından değerlendirerek, iyi yönetilmeyi bir hak olarak kabul etmiş olmasıdır.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı çerçevesinde kendisiyle

ilgili olumsuz bir durum ile karşılaşan herkes dinlenmeli, kendi dosyasına erişebilmeli, mesleki ve ticari gizliliğe önem verilmeli, yönetim kararlarını gerekçeli olarak açıklamalı, birliğe gönderilen yazışmalar aynı dilde cevaplanmalı, topluluğa görevi yerine getirilirken neden olduğu zararlar tazmin ettirilmelidir (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/Article 41). Aynı Şart kapsamında iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasına yönelik diğer maddeler kamu denetçisine başvurma hakkı (Article 43) ve dilekçe hakkı olarak düzenlenmiştir (Article 44).

Anglo-Sakson yönetim geleneğinde de iyi yönetim, ombudsman kurumu bünyesinde uygulama alanı bulmuştur. Birleşik Krallık'ta Meclis ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı tarafından ortaya koyulan iyi yönetim ilkeleri doğru yapmak, müşteri odaklı olmak, açık ve hesap verebilir olmak, adil ve orantılı davranmak, işleri yoluna koymak ve sürekli iyileştirme arayışında olmak olarak sıralanmıştır (Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2009). Bir diğer Anglo-Sakson yönetim geleneği örneği olarak Avustralya'daki devlet ombudsmanı on iyi yönetim ilkesini sıraladığı bir bilgi formu yayınlamıştır. Burada yer verilen iyi yönetim ilkeleri, doğru, kapsamlı ve erişilebilir kayıtlar tutmak, zorlayıcı yetkilerin kullanımı üzerinde yeterli kontrollerin yerleştirilmesi, çözüme ulaştırılmamış ve zor durumların aktif olarak yönetilmesi, bilgi teknolojisi sistemlerinin sınırlılıklarına dikkat edilmesi, hatalı varsayımlara karşı tetikte olunması, yönetsel sürüklenmenin kontrol edilmesi, diğer kurum ve kuruluşlarla ihtiyatlı bilgi alışverişinin önündeki engellerin kaldırılması, kurum içindeki etkili iletişimin teşvik edilmesi, karar vermede karmaşanın yönetilmesi ve daha büyük sorunlara dair uyarı sinyallerinin kontrol edilmesi olarak sıralanmıştır (Commonwealth Ombudsman, 2007).

İyi yönetim kavramının, diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türk yönetsel yapısında da görünürlüğü gittikçe artmıştır. Bununla birlikte söz konusu kavram, Anayasa'da doğrudan düzenlenmemekle birlikte, maddeler üzerinde yapılan bazı değişiklikler ile iyi yönetimin yönetsel yapıdaki yeri güçlendirilmiştir. Anayasa'da iyi yönetim ilkeleri ile ilişkilendirilebilecek başlıca değişiklikler;

- **Madde 20:** Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğinin güvence altına alınması (2001)
- **Madde 40:** İdari işlemlerde ilgili kişilerin izlemesi gereken yasal yol, başvurusu gereken merciler ve başvuruda bulunması gereken sürelerin belirtilmesi zorunluluğu (2001)
- **Madde 53:** Memurlar ve diğer kamu görevlilerine verilen toplu sözleşme hakkı ile yönetime katılım kültürünün arttırılması (2010)
- **Madde 74:** Hesap verebilirliği arttıracak şekilde herkese bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı tanınması (2010)

- **Madde 125:** Memurlara verilen uyarı ve kınama cezalarının yargı denetime tabi olması (2010)
- **Madde 148:** Anayasal hak ve özgürlüklerin devlet tarafından ihlal edilmesine ilişkin, olağan kanun yollarını tükettikten sonra Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunabilme hakkının tanınması (2010) olarak kabul edilmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019b: 20-21).

Anayasa maddelerinde yapılan yukarıda sayılan değişiklikler, iyi yönetim ile ilişkilendirilebilecek nitelik taşımaktadır. Anayasa maddelerindeki değişikliklerin yanı sıra, çıkarılan çeşitli kanunlar, oluşturulan kurum ve kurullar da iyi yönetimin Türk yönetim yapısında bir kültür haline gelmesi amaçlamaktadır. Bu yönde 2003 yılında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun kurulması ile başlayan süreçte atılan temel adımlar şu şekildedir;

- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun kurulması (2003),
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması (2004),
- Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na üye olunması (2004),
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yayımlanması (2003),
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun çıkarılması (2003),
- Başbakanlık İletişim Merkezi'nin kurulması (2006). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte BİMER kaldırılarak, yerini CİMER'e (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi) bırakmıştır.
- Memurlara toplu müracaat ve şikâyet yasağının kaldırılması (2011),
- E-Devlet'in kullanılmaya başlanması (2008),
- UYAP'ın (Ulusal Yargı Ağı Projesi) kullanılmaya başlanması,
- 6325 sayılı Arabuluculuk Kanunu'nun kabul edilmesi (2012),
- 6698 sayılı Kişisel Verilerin Kanunu'nun kabul edilmesi (2016),
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun kurulması (2016),
- Kolluk Gözetim Komisyonu'nun kurulması (2016),
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması (2012)

Yukarıda sayılan düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile iyi yönetimin çok yönlü olarak tahsis edilmesine yönelik adımlar atılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019b: 21-24).

Türk yönetim sisteminde iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasını arttıran bu düzenlemeler içinde, Kamu

Denetçiliği Kurumu doğrudan kuruluş kanununda ve usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikte iyi yönetim ilkeleri tek tek sayıldığı ve bunların gözetilmesi amacıyla yer verildiği için daha ön plana çıkmaktadır. İyi yönetime bu kadar vurgu yapan bir kurumun, işleyişte bu ilkeleri ne kadar hayata geçirdiğine yönelik analizin yapılması ancak vermiş olduğu tavsiye kararların incelenmesiyle mümkün olacaktır.

4. Kamu Denetçiliği Kurumu

Yönetişim kavramının başlıca ilkelerini katılım, uyum, etkinlik, etkililik, hesapverebilirlik ve şeffaflık gibi unsurlar olarak tanımlayan Avrupa Komisyonu, bu ilkelerin denetlenme ihtiyacına da işaret etmiştir. Yönetimlerin iyi yönetim ilkelerine uygunluğunu denetleyecek mekanizmaların varlığı, yalnızca prensipte değil uygulamada da iyi yönetimin tesis edilmesini sağlamada önemli birer araçtır. Bu denetimi sağlayacak olan yapı ise Kamu Denetçiliği veya Ombudsmanlık olarak ifade edilen kurumdur. Temeli İsveç yönetsel yapısına dayanan Kamu Denetçiliği, vatandaş ile idare arasında bir köprü vazifesi görerek, vatandaşın yönetim ile olan anlaşmazlıklarını, yargı yoluna taşınmadan önce çözmeyi hedefleyen bir kurumdur.

Türk yönetim geleneğine uzak olmayan Kamu Denetçiliği kurumunun, modern Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin bir unsuru haline gelmesi 2012 tarihinde gerçekleşmiştir. Anayasanın 74. Maddesinde yapılan düzenlemeyle Anayasal bir kurum niteliğine kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu, "... şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla" görevlidir. Kurum, yaptığı hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra, idarenin iyi yönetim ilkelerine uygunluğu da denetleyerek bu doğrultuda tavsiyelerde bulunmakla yükümlüdür. Kuruluş amaçları arasında, yapılan başvuruları işleme alırken kötü yönetimin örneklerinin giderilmesini sağlamak ve vatandaşların eşit söz hakkını gözetmek yer almaktadır.

Kamu Denetçiliğinin tarihte ilk defa Anayasa'da düzenlenen bir mekanizma olarak ortaya çıkması İsveç'in 1809 Anayasası ile olmuştur. Kurumun İsveç'te ortaya çıkışından yaklaşık bir asır sonra Finlandiya, Norveç ve Danimarka gibi İskandinav ülkelerinde, daha sonra Avrupa ülkelerinde ve nihayet Anglo Sakson yönetim geleneğine sahip ülkelerde faaliyet göstermeye başlamıştır (Alodalı ve Usta, 2017: 174).

Kamu denetçiliği kurumu, faaliyet gösterdiği ülkenin yönetsel yapısına göre arabulucu, medyatör, parlamento komiseri, vatandaş koruyucusu, halkın avukatı, parlamento savunma delegesi, ombudsman gibi çeşitli isimler almakla birlikte temel işlevi, yöneten ile yönetilen arasında tarafsızlığını koruyarak bir köprü olmaktır (Demir, 2014, s. 2). Vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruyarak kötü yönetim uygulamalarının önüne geçme amacı taşıyan kamu denetçiliği kurumu, yaptırım gücüne sahip olmamakla birlikte kamuoyu baskısı oluşturabilme niteliğine sahiptir.

Böylece aldığı kararlar ile idarenin işlemlerine doğrudan müdahale edememekle birlikte, kamuoyundan aldığı destekle düzeltici, koruyucu ve önleyici bir işlevi bulunmaktadır.

Kamu denetçiliği kurumu farklı ülkelerde, farklı isimler ile faaliyet gösterse de tüm örneklerin birbiri ile benzeştiği bazı ortak noktalardan söz etmek mümkündür. Bunlar;

- Başvuruların mümkün olduğunca kolay yapılabilmesi,
- İdare karşısında bağımsız olmaları,
- İdareye karşı yaptırım güçlerinin olmaması,
- İdare ile vatandaş arasında arabulucu olmaları ve
- Yapılan başvuruları karara bağlarken kurumlardan belge ve bilgi isteyerek inceleme ve araştırma yapmaları olarak özetlenebilir (Coşkun ve Şen, 2019: 1351-1352).

Türk yönetim geleneğinde, yönetimin hesap verebilirliğini sağlayan kamu denetçiliğine benzer mekanizmaları görmek mümkündür. İslamiyet öncesi Türk devletlerinde toy, şölen ve kurultay gibi toplantılar, Ortaçağ'daki Türk-İslâm devletlerinde hükümdarların halkın şikâyetlerini doğrudan dinledikleri Divan-ı Mezâlîm (Daru'l Adl), Osmanlı'da temel ve öncelikli görevi şikâyet dinlemek olan Divan-ı Hümayun'un yanı sıra, şeyhülislamlık ve kadılık makamı da halkın şikâyetlerinin görüşüldüğü başlıca kurumlar arasında yer almaktadır (Alodalı ve Usta, 2017: 170- 171).

Türkiye'de 90'lı yılların sonunda Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması için başlayan girişimler, 2010 yılında yapılan referandum sonucunda gerçekleşen anayasa değişikliğiyle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir kurum olarak düzenlenmesiyle sonuçlanmıştır. Söz konusu değişiklik ile dilekçe hakkını düzenleyen Anayasanın 74. maddesinin başlığı "Dilekçe hakkı, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak yenilenmiştir. 2012 yılında 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiş, 2013 yılından itibaren vatandaşların şikâyet başvurularını almaya başlamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kurum, yönetimden kaynaklanan vatandaş mağduriyetlerini gidermek konusunda idareye tavsiyede bulunmak ile sorumlu tutulmuştur. Kamu denetçileri, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin hukuka, adalete ve hakkaniyete uygunluğunun denetimini yapmaktadır. İdarenin, kamu denetçisinin aldığı tavsiye kararlara uyarak bireysel şikâyetlerinin azaltılması ve idari yargının iş yükünün hafifletilmesi amaçlanmaktadır (Şengül, 2013: 83-84).

İlgili kanunun 5. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevi "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" olarak düzenlenmiştir. Kanun kapsamında Kurumun kendiliğinden bir konu hakkında inceleme başlatması mümkün olmayarak,

bir kamu kuruluşuna ilişkin şikâyetin mevcut olmasına bağlanmıştır. Şikâyet başvurusuna ilişkin yapılan inceleme ve araştırmalar sonucunda, kurum tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 yılında resmen faaliyete geçen nispeten genç bir kurum olmak ile birlikte toplum tarafından bilinirliği oldukça hızlı biçimde artmıştır. Başvuru sayılarına bakıldığında 2013 yılında 7.638 olan rakamın 2019 yılı sonunda 20.968'e ulaştığı görülmektedir. Bu başvuruların %25 kadarı kamu personel rejimine ilişkin başvurulardır. En çok şikâyet edilen idare ise %10.6 ile mahalli idareler olmuştur (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019a: 90-95). Şikâyet sayısındaki bu artışı, kurumun tanınırlığı ile doğru orantılı olarak ilişkilendirmek mümkündür. Başka bir açıdan değerlendirildiğinde, idarelere yönelik şikâyetlerin yıllar içinde artarak devam ettiği, konu yargıya taşınmadan önce kamu denetçiliğinin arabuluculuğuna başvurulduğu sonucuna varılabilir (Sesli, 2021: 95).

Kurum, başvurular neticesinde yaptığı incelemelerde yalnızca hukuka uygunluğu göz önünde bulundurmayarak, iyi yönetim ilkesini de gözetmek ve idareye bu ilkelerin uygulanması yönünde tavsiyelerde bulunmakla yükümlüdür. İyi yönetim ilkeleri Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde ayrıntılı olarak aşağıdaki şekilde belirtilmiştir;

- Kanunlara uygunluk,
- Eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesi,
- Ölçülülük,
- Yetkinin kötüye kullanılmaması,
- Tarafsızlık,
- Dürüstlük,
- Nezaket,
- Şeffaflık,
- Hesap verilebilirlik,
- Kazanılmış hakların korunması ve haklı beklentiye uygunluk,
- Dinlenilme ve savunma hakkı,
- Bilgi edinme hakkı,
- Makul sürede karar verme,
- Kararların gerekçeli olması,
- Karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi,
- Kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi,
- Kişisel verilerin korunması.

Kamu Denetçiliği Kurumu bu ilkelere uymakla yükümlü

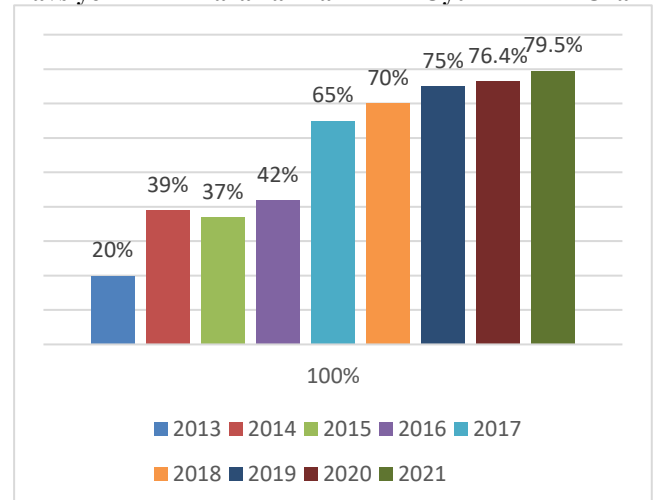
olduğu gibi, yaptığı incelemelerde de idarelerin yönetmelikte sıralanan iyi yönetim ilkelerine uyup uymadığını denetlemektedir. 2017-2021 dönemi için hazırlanan stratejik planda kurumun misyonu “*Etkin bir şikâyet mekanizmasıyla idarelerin hukuka ve hakkaniyete aykırı uygulamalarına karşı bireyi korumak ve kamu hizmetlerinin insan hakları ile iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yürütülmesine katkı sağlamak*” olarak belirlenmiştir. Aynı planda iyi yönetişimin tüm kamu kurumlarında yerleşik bir kültür haline gelmesine öncülük etmek, bunun gerçekleşmesinde idareye yol gösterici olmak hedeflenmiştir (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017: 16-18).

5. Kamu Denetçiliği Kurumunun Etkinliği

Kamu denetçiliği kurumu idarenin hatalarına karşı vatandaş koruma işlevini yerine getirirken, hukuka uygunluk ile birlikte iyi yönetim ilkelerine uygunluğu da denetlemektedir. 2013 yılından itibaren Türk yönetsel yapısında doğrudan iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetimi yapan yegâne kurum olarak kamu denetçiliğinin etkinliği, iyi yönetimin yönetim kültüründe yerleşmesi ile doğru orantılıdır.

Kamu denetçiliği kurumunun etkinliğini ölçmeyi amaçlayan çalışmalar çeşitli parametreleri değerlendirerek bir sonuca ulaşmaktadır. Coşkun ve Şen'in (2019) etkinliği ölçmek için dikkate aldığı parametreler *sonuçlandırılan başvurular, kabul edilebilir başvurular, uzlaştırma yoluyla uyuşmazlıkların çözümü ve şikâyet konularıdır*. Sesli'ye (2021) göre yapılan başvuruların sayısı, verilen tavsiye kararları ve bu tavsiye kararlarına uyma oranı kurumun etkinlik ve bilinirliğini ortaya koymaktadır. Yılmaz ve Şahyar Akdemir'in (2020) kurumsal etkinliği ölçmede temel aldıkları kriterler ise; *yaptırım gücü, uzmanlaşma alanı, arabuluculuk, adaleti sağlama, kamuyu koruma* olarak belirtilmiştir. Bu göstergeler içinde özellikle tavsiye kararlarına uyum oranının yüksek olması kurumun etkinliği ile doğrudan ilişkilidir.

Grafik 1. Yıllara Göre Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararlarına Uyum Oranı



Kurumun kuruluşu olan 2013 yılından itibaren verilen tavsiye kararlara uyum oranı değerlendirildiğinde, yıllar içinde artan bir ivmeye sahip olduğu görülmektedir. Kurumun tanınırlığının en az olduğu 2013 yılında uyum oranı %20 ile en düşük seviyede iken, 2021'e gelindiğinde bu oran %79,5 ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Bu artışın önemli nedenlerinden biri tavsiye kararlara uymamayı tercih eden kurumların Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne çağırılarak nedenlerini sözlü olarak açıklamalarının istenmesi olarak yorumlanabilir (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2021: 32).

Kamu yönetimi ile vatandaş arasında alternatif bir iletişim kanalı olarak 2013 yılından beri faaliyet göstermekte olan Kamu Denetçiliğinin, gerek aldığı başvuru sayılarına, gerek verdiği karar sayılarına, gerekse bu kararlara uyum oranına bakıldığında etkinliğinin gitgide artmakta olduğu görülmektedir. Hem bireylerin haklarını aramasında hem de iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasında kilit bir aktör olarak varlığını sürdürmektedir.

6. Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararlarında İyi Yönetim

Kamu Denetçiliği Kurumunun iyi yönetim ilkelerinin yerleştirilmesine yönelik yapmış olduğu çalışmalardan en ön plana çıkanı, vermiş olduğu tavsiye kararların değerlendirme ve gerekçe bölümünde, idarelerin "*hukuk ve hakkaniyet yönünde değerlendirme*"si ile birlikte "*iyi yönetim ilkeleri yönünden değerlendirme*"sinin de yer almasıdır. Bu değerlendirmeyi yaparken iyi yönetimi, AB Komisyonunun şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkililik ve tutarlılık olarak belirlediği temel kriterleri göz önünde bulundurmaktadır.

Çalışma kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2022 yılının ilk yarısı olan 1 Ocak-30 Haziran tarihleri arasında yapılmış başvurular değerlendirilmiştir. Başvurular incelendiğinde sayısal olarak yoğunluğun belli başlı alanlarda toplandığı ve dengeli olmayan bir dağılım olduğu görülmektedir. Özellikle kamu personel rejimine ilişkin başvuru sayısının, diğer alanlardan çok daha fazla olduğu dikkati çekmektedir. Kamu personel rejiminden sonra, "adalet, milli savunma ve güvenlik" ile "eğitim, öğretim, gençlik ve spor" en çok başvurunun olduğu diğer alanlardır. 20 konu başlığının bu düzensiz dağılımı, vatandaş-yönetim arasındaki başlıca çatışma alanlarını ortaya koymaktadır.

Tablo 1. 2022 Yılıının İlk Yarısında Başvuru Alanları ve Sayıları

| Başvuru Konuları | Başvuru Sayıları |
|---------------------------------|------------------|
| İnsan Hakları | 4 |
| Kadın Hakları | - |
| Çocuk Hakları | 2 |
| Engelli Hakları | 9 |
| Ailenin Korunması | - |
| Sosyal Hizmetler | 2 |
| Eğitim-öğretim, gençlik ve spor | 64 |

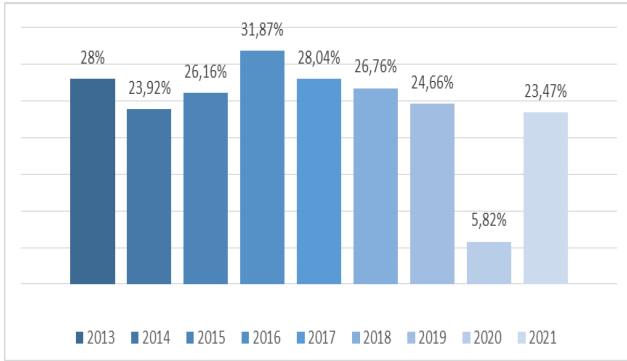
| | |
|--|------------|
| Bilim, sanat, kültür ve turizm | 1 |
| Adalet, milli savunma ve güvenlik | 117 |
| Sağlık | 9 |
| Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları | 6 |
| Kamu personel rejimi | 341 |
| Mülkiyet hakkı | 11 |
| Ekonomi, maliye ve vergi | 42 |
| Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret | 15 |
| Çalışma ve sosyal güvenlik | 43 |
| Orman, su, çevre ve şehircilik | 4 |
| Ulaştırma, basın ve iletişim | 6 |
| Gıda, tarım ve hayvancılık | 4 |
| Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler | 30 |

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikâyetlerin yıllar içinde konularına göre dağılımına dair istatistikler incelendiğinde de kamu personel rejimine ilişkin genel eğilimin var olabildiği görülmektedir. Bu durumu kurumun, personel rejimi ile ilgili anlaşmazlıklarda başvurulacak tek yapı olarak görülmesi veya kamu personeli tarafından bu iletişim kanalının iyi bilinmesi ile açıklamak mümkündür (Yılmaz ve Şahyar Akdemir, 2020: 48).

Kurumun kurulduğu 2013 yılından bu yana ilk defa 2020 yılında kamu personel rejimi konusu başlıca şikâyet alanı olmaktan çıkmış, yerini toplam başvuruların %80,28'inin yapıldığı ekonomi, maliye ve vergi alanı almıştır. Bu durum kurum tarafından salgın döneminin etkisi ile yapılan temel destek kredi talepleri ile ilişkilendirilmiştir (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020:70).

İncelenen tarih aralığı içinde kadın hakları ve ailenin korunması konularında herhangi bir başvurunun olmayışı dikkat çeken bir durumdur. Geçen yıllarda yapılan başvurular incelendiğinde de benzer bir tablo ortaya çıkmaktadır. Kurumun kadınlar tarafından yeterince tanınmayışı veya başvuru yöntemlerinin bilinmeyişi bu durumun temel sebeplerinden olarak görülebilmektedir (Yılmaz ve Şahyar Akdemir, 2020: 28). Bir diğer sebep olarak da özellikle kadın ve aile ile ilgili konuların kamu denetçisine gelmeksizin doğrudan yargıya taşınması olarak gösterilebilir.

Grafik 2'de de görüleceği gibi 2021 yılında %23,47'sini, 2020 yılında %5,82'sini, 2019'da %24,66'sını, 2018'de %26,76'sını, 2017'de %28,04'ünü, 2016'da %31,87'sini, 2015'de %26,16'sını, 2014'de %23,92'sini ve nihayet 2013 yılında %28'ini oluşturmaktadır.

Grafik 2. Kamu Personel Rejimi Şikâyetlerinin Yıllara Göre Dağılımı

2022 yılının ilk yarısında Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların büyük bölümünü oluşturan kamu personel rejimi ile ilgili başvuruların 137'si "tavsiye", 146'sı "ret", 58'i "kısmen tavsiye kısmen ret" olarak kurum tarafından yanıtlandırılmıştır. Bununla birlikte "kısmi tavsiye" ve "kısmi ret" kararlarının olmaması dikkat çekicidir. Çalışma kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamu personel rejimi alanında vermiş olduğu 137 tavsiye karar detaylı olarak incelenmiştir. Bu kararlarda 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6. Maddesinde yer alan ilkeler yönünden değerlendirmelere de yer verilmektedir. Şikâyete konu olan kamu kurumlarının başlıca hangi ilkeyi ihlal ettiğini görmek, mahalli idarelerde iyi yönetim uygulamalarındaki sorunları da gün yüzüne çıkarmış olacaktır.

Kuruma yapılan bir Valiliğin yapmış olduğu görevde yükselme sözlü sınav sonucuna itirazda, komisyon üyelerinin soruları ellerindeki açık soru kâğıtlarından seçerek yaptıkları ve doğru yanıtlanmasına rağmen düşük puan alması nedeniyle sınav sonucunun yeniden değerlendirilmesine ilişkin bir başvuru değerlendirilmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda sınavın cevap anahtarının önceden hazırlanmamış olması, her bir komisyon üyesinin verdiği notun gerekçeleriyle bildirilmeyerek tutanakların hatalı tutulmuş olması, sınavın kayıt altına alınmamış olması nedeniyle hem hukuka ve hakkaniyete aykırı işlem tesis edildiği, hem de iyi yönetimin "nesnellik", "tarafsızlık", "şeffaflık", "hesap verilebilirlik" ilkelerinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir. Kurumun bu yönde verdiği tavsiye karar "mülakatın iptal edilerek yeniden yapılması, soruların kura veya zarftan çekilerek belirlenmesi, verilen puanların gerekçelerinin ifade edilmesi, sınavların kayıt altına alınması" şeklinde olmuştur.

Bir diğer vakada, bir üniversitede açılan akademik kadro ilanına başvuruda bulunan aday, ALES puanı ve okul ortalaması kendinden daha düşük bir başka adayın sınavı kazandığını ve bu adayın sınav kâğıdının yeniden değerlendirilerek sınavın iptalini talep etmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda, cevap anahtarında puanlamanın

yapılmaması hukuka aykırı olarak değerlendirilmiş, asli şekil şartlarını da sağlamaması nedeniyle sınavın iptaline karar verilmiştir. Bununla birlikte iyi yönetim ilkeleri yönünden yapılan değerlendirmede bir aykırılık tespit edilmemiştir. Bu durumda açıkça hukuka aykırı ve İdare Mahkemesinde yargı yolu açık bir işlem olmakla birlikte, iyi yönetim ilkeleri yönünden kusurlu bulunmamıştır.

Her iki örnekte de görülmektedir ki, Kurum iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetimini hukuka uygunluk denetiminden bağımsız olarak değerlendirmektedir. Hukuk yönünden bir sorunun tespit edilmediği işlemlerde de, vatandaşın güveninin önemli unsurlarından olan iyi yönetim ilkelerine uyulmadığına hüküm getirdiğinde, gerekli gördüğü uyarıyı yapmaktadır. Verilen tavsiyeler gelecekte yaşanacak olası anlaşmazlıkların önüne geçmeyi öngörmektedir. Öte yandan bu tavsiyelere idarelerin ne kadar uyduğunun takibini yapacak bir mekanizmanın olmayışı, iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasını idarecilerin inisiyatifine bırakmaktadır. Daha köklü bir iyi yönetim geleneği oluşturabilmek adına, tavsiye kararların uygulanıp uygulanmadığının TBMM tarafından izlenmesi yerinde bir adım olacaktır.

Grafik 3. Kamu Denetçiliği Tavsiye Kararlarında İhlal Edildiği Tespit Edilen İyi Yönetim İlkeleri (Kamu Personel Rejimi)

2022 yılının ilk yarısında kamu personel rejimi ile ilgili işlemlere ilişkin yapılan başvurulara verilen toplam 341 karardan 137'si tavsiye niteliğindedir. Tablo 3'de de görüldüğü üzere 137 tavsiye kararın iyi yönetim ilkelerine göre değerlendirilmesi sonucu, 109'unda karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine uyulmadığı tespit edilerek uyulması yönünde bir tavsiye verilmiştir. Kanun maddelerini anlamada karşılaşılabilecek sorunlar, sürekli değişen kanun hükümlerini takip edememe, başvurulacak makamların ve sürelerin farklı olması gibi zorluklar, vatandaşlara karara karşı başvuru yollarının gösterilmesini elzem kılmaktadır. Kişilere hakkındaki işlemlerin nedenlerini, kararların alınma sebeplerini ve hukuki dayanaklarını göstermek kamu kurumlarının uygulaması gereken anayasal ilkelerdendir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019b: 125). Bununla birlikte uygulanması en çok ihmal edilen ilke olduğu da görülmektedir. Hakkında tavsiye kararın hazırlandığı 137 başvurudan yalnızca 20'sinde iyi yönetim ilkelerine aykırılık tespit edilmemiştir.

Kanunlara uygunluk ilkesi de, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi kadar yoğunlukla olmasa da, yine kamu personel rejimine ilişkin konularda uyulmadığı tespit edilerek gerekli uyarılarda bulunulan bir diğer iyi yönetim ilkesidir. Hukuk devleti olmanın temel gerekliliklerinden olan kanunlara uygunluk başta Anayasa olmak üzere, idare tarafından gerçekleştirilen tüm işlemlerin evrensel hukuk ilkelerinden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine kadar tüm hukuki düzenlemelere uygun olmasını ifade etmektedir (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019b: 31).

Kamu personel rejimi ile ilişkili alanlarda şeffaflık, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, makul sürede karar verme, yetkinin kötüye kullanılmaması, kararların gerekçeli olması ve tarafsızlık, ihlal edilen ve idarelerin uyarılmasına karar verilen diğer iyi yönetim ilkeleri arasındadır. Bununla birlikte belirlenen tarih aralığında eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, dürüstlük, nezaket, hesapverebilirlik, kazanılmış hakların korunması ve haklı beklentiye uygunluk, dinlenilme ve savunma hakkı, bilgi edinme hakkı ve kişisel verilerin korunması ilkelerine ilişkin bir uyarıya rastlanılmaması, bu ilkelerin büyük ölçüde yönetim kültürüne yerleşmiş olması olarak yorumlanabilmektedir. Bu veriler doğrultusunda “kamu personel rejimi ile ilgili işlemlerde kamu kurumlarının iyi yönetime ilişkin en belirgin eksiklikleri, vatandaşa verilen kararlar için yol gösterici olmamaları ve kanunlara uygunluk noktasında eksiklerin olmasıdır” şeklinde bir çıkarımda bulunmak yanlış olmayacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun iyi yönetişimin yaygın kültür haline gelmesi için attığı önemli bir diğer adım da 2019 yılında yayımlanmış olduğu “Kamuda İyi Yönetim Rehberi”dir. Rehber aracılığıyla idareler iyi yönetim ilkelerini, bu ilkelere uyulması için dikkat edilmesi gereken hususları bilerek, işleyişine yönelik ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların önüne geçilmiş olacaktır.

2013 yılından itibaren faaliyet göstermekte olan Kamu Denetçiliği Kurumunun toplum tarafından yeterince tanınmaması, Kurumun elindeki en önemli yaptırım gücü olan kamuoyu baskısını yeterince kullanamaması anlamına gelmektedir. Başvuru sayısının fazlalığı ve toplumun Kurumun verdiği kararlardan haberdar olup desteklemesi, iyi yönetimin yerleşmesini sağlayacak en önemli unsurlardır. Genellikle düşük ivmeli bir artış gösteren başvuru sayılarında, 2020 yılında %330,22’lik dramatik bir artış olmuştur (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2020: 15). Pandemi döneminin etkisi olarak değerlendirilen bu artış 2021 yılında devam etmemiş, 90 bin civarında olan başvuru sayısının pandemi öncesindeki seviyeye gelerek 18 binlere gerilediği tespit edilmiştir.

Kamu denetçiliği kurumu, oldukça karmaşık ve çok yönlü bir yapıya sahip olan Türk kamu yönetimi sisteminde denetimin önemli bir aktörüdür. Bununla birlikte, kamu yönetimindeki bu çok yönlülüğün karşısında genel bir kamu denetçiliği kurumunun faaliyet göstermesi verimliliği etkilemektedir. Batıdaki uygulamalarda olduğu gibi askeri, yerel yönetimler, üniversite, çevre kamu denetçiliği gibi

uzmanlık alanlarına ayrılmış olması hem daha hızlı hem de daha etkin bir denetim sisteminin yerleşmesini sağlayacaktır (Gökçe, 2012: 204).

7. Sonuç

Yönetim anlayışının daha katılımcı, daha hesap verilebilir, daha şeffaf bir yapıya bürünmesi ile geleneksel yönetim uygulamaları toplumun farklılaşan ve çeşitlenen taleplerini karşılamada yetersiz kalmıştır. Bu doğrultuda iyi yönetime yönelik arayışlar, yönünü iyi yönetişim olarak ifade edilen, birlikte yönetim kültürüne doğru çevirmiştir. Bu kavramın yönetsel kültüre dahil edilebilmesi için her ülkede olduğu gibi Türkiye’de yapılan çeşitli yasal düzenlemeler ile bazı kurumlar kurulmuştur.

Yönetimi denetlemeye, yaptığı işlemleri sorgulamaya, yapılan hatalı işlemlere karşı hak aramayı temele alan bu sistem Türk tarihine çok da yabancı olmayan bir yönetsel kültürü içinde barındırmaktadır. İslamiyet öncesi Türk devletlerinde toy, şölen ve kurultaylar, Türk-İslâm devletlerinde Divan-ı Mezâlim, Osmanlı’da Divan-ı Hümayun aracılığıyla sağlanan yönetimin hesap verebilirliği, günümüz Türkiye Cumhuriyeti’nde ilk olarak Dilekçe Hakkı ile düzenlenmiştir. 2003 yılından itibaren yönetim alanında yapılan reformlar ile bu hakkın kapsamı genişletilerek Bilgi Edinme Hakkı, BİMER, CİMER ve Kamu Denetçiliği Kurumu gibi çeşitli mekanizmalar Türk yönetim hayatına girmiş, vatandaşın idarenin işleyişine ilişkin şikâyetlerini yargı yoluna başvurmadan dile getirme yöntemleri çeşitlenmiş, yönetimin ulaşılabilirliği artmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yapılan şikâyet başvuruları neticesinde aldığı tavsiye kararlarda yalnızca hukuka uygunluk denetimi değil, iyi yönetim ilkelerine uyulup uyulmadığının değerlendirmesini ayrıntılı olarak yapmaktadır. Kurumun iyi yönetim ilkelerine ilişkin yapmış olduğu bu denetim ve verilen tavsiye kararlar etik yönetim anlayışının yerleşmesine de katkı sağlamaktadır. Kararlara uyulma oranı arttıkça yönetimde etik değerlerin görünürlüğü de artacaktır (Çılgın ve Özkaral, 2020: 143). Kurum tarafından hazırlanan raporlarda, hangi iyi yönetim ilkesine uyulmadığına yönelik tespitlerde bulunulmakta, verilen tavsiye kararlarda söz konusu ilkenin uygulanmasına vurgu yapılmaktadır. Ancak sonuçlanan süreçlerde görülmektedir ki tavsiye niteliği taşıyan bu kararların hukuki bir yaptırımının olmayışı, özellikle Türkiye Cumhuriyeti gibi güçlü bir bürokrasiye sahip ülkelerde bir yol gösterici olmaktan öteye gitmemesinin önünde en büyük engeldir.

Bu kurumlardan Kamu Denetçiliği Kurumuna 2019 yılında gelen başvuru sayısı 20.968 iken, CİMER üzerinden iletilen şikâyetlerin sayısı aynı yıl için 3.138.233 olarak açıklanmıştır (CİMER, 2019: 4). 2021 yılında ise Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuruların sayısı düşüş göstererek 18.843 olmuş, bununla birlikte CİMER’e yapılan başvurular ikiye katlanarak 6 milyon yüz bine ulaşmıştır. Bu durum kurumun tanınırlığının fazla olmadığı şeklinde değerlendirilebileceği gibi, halkın Cumhurbaşkanlığına güvendiği kadar Kamu Denetçiliğine veya Kamu

Denetçiliğinin yaptırım gücüne güvenmediği şeklinde değerlendirilmek de mümkündür.

Yıllar içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların iyi yönetim ilkeleri yönünden değerlendirilmesinde, “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkesinin tekrar eder biçimde ihlal edildiği görülmektedir. Kişilerin hak arama özgürlükleri ile doğrudan bağıntılı olan bu ilke, kararın alınma nedeninin, yapılan işlemin sebeplerinin, hukuki dayanaklarının ve keyfi olmayışının açıklanmasını ifade etmektedir. Kurumun aldığı kararlarda bu ilkenin gözetilmeyişine yapılan vurgu, yönetimlerin geleneksel bir bakış açısı ile yaptıkları işlemi konunun muhatabına açıklamama eğiliminde olduklarını göstermektedir.

Kamu Denetçiliği iyi yönetim ilkelerine verdiği tavsiye kararların uygulanmasına yönelik bir adım atma konusunda yetki sahibi değildir. Daha etkin ve verimli işleyecek bir süreç için, kuruma şikayetçi adına konuyu yargıya taşıma yetkisinin verilmesi, yöneticilerin kurumun kararlarını uygulamaya teşvik edilmesi ve TBMM'nin kurumun kararlarına uyulup uyulmadığının takibini yapması Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliğini arttıracak girişimler olarak uygulamaya geçirilmelidir. Öte yandan iyi yönetim ilkelerine uyumun yasal olarak düzenlenmesini yapmak da bu ilkelerin benimsenmesi için atılmış önemli bir adım olacaktır. Ancak bu şekilde idarelerin direnç gösterdiği iyi yönetimi bir kültür olarak Türk sistemine yerleştirilebilecektir.

Kaynakça

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 79-102.
- Alodalı, M. F. B. ve Usta, S. (2017). Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu. *Strategic Public Management Journal*, 6(3), 168-184.
- Ateş, H. ve Dağ, B. (2016). Siyasetnamelerde Kamu Yönetimi ve Kamu Yöneticileri ile İlgili Sorun Tespitleri ve Tavsiyeler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Akademik Bilim Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 1-15. (Erişim: 10.11.2021), https://www.researchgate.net/publication/313142140_Siyasetnamelerde_Kamu_Yonetimi_ve_Kamu_Yoneticileri_ile_Ilgili_Sorun_Tespitleri_ve_Tavsiyeler_Karsilastirilmali_Bir_Inceleme
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000). (Erişim: 20.10.2021), https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- CİMER (2019). 50 Soruda CİMER. (Erişim: 20.11.2020) <https://cimer.gov.tr/50sorudacimer.pdf>

- Comission of European Communities (2001). European Governance: A White Paper, Brussels: COM (2001) 428. (Erişim: 20.09.2021) http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm
- Commonwealth Ombudsman (2007). Lessons for Public Administration. Report no: 11. (Erişim tarihi: 27.05.2022) https://www.ombudsman.gov.au/_data/assets/pdf_file/0018/26244/investigation_2007_11.pdf
- Coşkun, B. ve Şen, E. (2019). Kamu Denetçiliği Kurumu: Kurulardan Günümüze Etkinlik Durumunun İncelenmesi. *KAYFOR17 Bildiriler Kitabı*, 1348-1359.
- Çılgın, H. ve Özkaral, M. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Bağlamında Yönetimde Etik Paradigmasının Yerleşmesi Üzerine Bir Araştırma. *Ombudsman Akademik*, 12, 129-154.
- Demir, K. A. (2014), Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1, 1-12.
- Demirel, D. (2014). Farabi'nin İdeal Devleti: Erdemli Şehir. *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 7(1), 358-369.
- Gökçe, A.F. (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye için Askeri Ombudsmanlık Önerisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2), 203-227.
- Karakul, S., (2015). Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 3, 61-105.
- Kesim, H.K. ve Petek, A. (2005). Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4), 39-58.
- Kovač, P., Tomažević, N., Leben, A., & Aristovnik, A. (2016). Reforming Public Administration in Slovenia: Between Theory and Practice of Good Governance and Good Administration. *Int. J. Public Policy*, 12(3/4/5/6), 130-148.
- Mustafa, A. (2017). Comprehension of the Principle of Good Administration in the Framework of EU Administrative Law, *Journal of University of Human Development*, 3(1), 259-267.
- Okçu, M. (2007). Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği için Yönetişim Ne Anlama Geliyor? *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 299-312.
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (2009). Principles of Good Administration. (Erişim: 15.09.2022) <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/page/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf>

- Pickl, V.J. ve Ergun, T. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 37-46.
- Sesli, M. (2021). Türkiye’de Ombudsman Kurumunun Bilinirlik ve Etkinlik Açısından Katılımcı Demokrasiye Katkısının Değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 15, 83-102.
- Şengül, R. (2013). Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(3), 71-88.
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2017). 2017-2021 Stratejik Planı. (Erişim: 10.09.2021) www.ombudsman.gov.tr
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2019a). 2019 Yıllık Raporu. (Erişim: 15.09.2021) https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html#p=2
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2019b). İyi Yönetim İlkeleri Rehberi. (Erişim: 19.09.2021) <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/iyi-yonrtim-ilkeleri-turkce/mobile/index.html#p=1>
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2020). 2020 Yıllık Raporu. (Erişim: 19.08.2022) https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/document/uploads/2020_yili_yillik_rapor/mobile/index.html
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2021). 2021 Yıllık Raporu. (Erişim: 08.12.2022) https://paylasim.ombudsman.gov.tr/dokuman/document/uploads/2021_yili_yillik_rapor/mobile/index.html
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (26.08.2022) Tavsiye Kararı, Sayı: 2022/7394-S.22.11340. (Erişim: 19.09.2022) <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Download?url=20220124\209826\Yayin\Karar-2022-1240.pdf&tarih=2022-06-08T16:40:32.90013>
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (24.10.2022) Tavsiye Kararı, Sayı: 2022/13746-S.22.21122. (Erişim: 29.10.2022) <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Download?url=20220422\214654\Yayin\Karar-2022-6066.pdf&tarih=2022-10-24T18:14:37.615062>
- T.C. Resmi Gazete. (29.06.2012) 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. Sayı: 28338
- TESEV (2008). İyi Yönetişim El Kitabı. (Erişim: 05.10.2021) http://teseiv.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Iyi_Yonetisim_Kaliteli_Yasam.pdf
- Yılmaz, A. ve Şahyar Akdemir, D. (2020). Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi, *Ombudsman Akademik*. 13, 15-55.

Extended Summary

The history of the concept of "administration", which forms the basis of the administration science, dates back to Ancient Greece and Ancient Rome. However, administration is not the only concept with traces of ancient times, good administration also exists in ancient civilizations in various forms. In the most general sense, good administration, which expresses the fulfillment of the administration activity without going beyond certain procedures and rules, is a concept that is frequently emphasized today and is the subject of various legal regulations both at the national and international level for its realization. Although each administrative structure has different ways to achieve good administration, the principles of good administration are mostly similar. Many countries in the world, whether developed or developing, are taking steps to observe good administration principles. Turkey also made similar regulations by not staying away from the developments on a global scale. As a result of these regulations, one of the important institutions established to monitor compliance with good administration principles is the Ombudsman Institution. While evaluating the applications made to the institution, compliance with the principles of good administration is also checked in addition to the compliance with the law. Although the decisions made as a result of the audit are advisory, they provide the profile of the administrations subject to the complaint on the implementation of good administration principles. In this study, by looking at the distribution of the main recommendations given by the ombudsman institution in the audit of compliance with good administration principles, it is aimed to examine the good administration principles application scorecards of the institutions in the Turkish administrative structure and to reveal the main problem areas. Since it is an institution that directly evaluates according to the principles of good administration, these activities are important in order to embody this concept, which can often stay in the air, and to integrate it into the administrative culture. After the conceptual framework was drawn by scanning the national-international literature in order to achieve the aim aimed in the study, the statistics of the applications made since 2013, when the Ombudsman Institution was founded, until today, the decisions it made, and the references of the decisions to good administration were examined. While conducting a detailed examination, the subject was narrowed due to the impossibility of examining all applications made during 9 years, and the subject is limited to the applications made in the first half of 2022. Among these applications, it was reduced to the field of public personnel regime, which received the most complaints, and all of the recommendations under this heading were evaluated in the axis of good administration principles. On the other hand, in addition to the strategic plan, annual plans, and other operational reports of the institution, national and international regulations on good administration were also examined. As a result of the research, it has been seen that there is a problem in operating

in accordance with good administration principles, regardless of the result of the legal compliance audit, in the administrations that are the subject of the complaint and the recommendation is decided. It can be said that the vast majority of administrations are insufficient, especially in terms of "showing the remedies against the decision". This may be due to not knowing the necessary obligations regarding the subject, or it may be associated with not paying much attention to the subject. Other good administration principles that were found not to be complied with were determined as compliance with the law, notification of the decision without delay, reasoning of the decisions, impartiality, decision making in a reasonable time, and transparency. Regarding the applications made to the ombudsman institution, it seems meaningful to compare it with CIMER as another method of obtaining information. While the number of applications received by the ombudsman institution is in the band of 18-20 thousand, the fact that the applications made to CIMER vary between 3 and 6 million reveals a significant difference. This situation can be evaluated as the fact that the Ombudsman institution is less known than CIMER or that there is more confidence in the Presidency. There is a need for a formula that will ensure that the recommendations given are binding in order to ensure that all good administration principles are an integral part of the administration culture, to alleviate the burden of the judiciary, and to increase the reliability of the institution.