

# DOKTRİN VE MEVZUAT İŞİĞİNDA KAMUOYU DENETİMİNE GENEL BİR BAKIŞ

Murat ALTUN\*  
Erdal KULUÇLU\*

## 1. GİRİŞ

Günümüzde, kamuoyunun devlet fonksiyonlarının ifasında ve denetiminde aldığı rol büyük önem arz etmektedir. Siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel gelişmeler, toplumu yönetilen taraf olmaktan yöneten ve denetleyen taraf olmaya yönelmektedir. Yönetim ve denetim alanındaki toplumsal fayda, kamuoyu duyarlılığı oranında artmaktadır. Kitlelere mal edilemeyen münferit çabalar akim kalmakta, hayati önem taşıyan çoğu mesele fert bazında ele alındığından ve toplumsal tabanda destek görmediğinden dolayı unutulup gitmektedir. Bazı yazarlar tarafından süpergüç olarak vasıflandırılan kamuoyu, iyi yönlendirilir ve organize edilirse önemli görevlerin ifasında müspet fonksiyonlar icra edebilmektedir.

Bir sorun üzerine halkın genel düşüncesi, halk oyu, amme efkânı, efkânümümiye gibi kavramlarla ifade edebileceğimiz kamuoyu meşru veya gayri meşru amaçlara ulaşmada önemli bir araç olarak kullanılabilir. Son yıllarda kamuoyunun dönüştürücü gücünü keşfedenler ülke iktidarlarını dahi değiştirebilmektedirler. Sırbistan, Gürcistan, Ukrayna ve son olarak da Kırgızistan'da kamuoyu baskısıyla değişen ülke yönetimleri buna güzel bir örnektir. Önceleri silahların ve maddi gücün gölgesinde yapılan büyük değişim hareketleri, şimdilerde yeni yeni önemini kavramaya başladığımız kamuoyunun yönlendirilmesi sonucu yapılmaktadır.

Kamuoyunun icra edebileceği önemli faaliyetlerden biri de yönetimin denetlenmesinde etkin rol oynamaktır. İdari iş ve eylemlerin muhatabı olan vatandaşların söz konusu iş ve eylemlerin denetiminde söz sahibi olmaları gerekmektedir. Bugün, yönetenlerin icraatlarının farklı yöntemler ve kurumlar tarafından denetlenmesinde, istenen sonuçlara ulaşılması açısından kamuoyunun denetim işlevine katılımı çok önemlidir.

---

\* Sayıştay Denetçileri

## 2. KAMUOYUNUN OLUŞUMU

### 2.1. Kamuoyu Nedir?

Üzerinde düşünülen kavramlarla sağlıklı sonuçlara ulaşabilmek için öncelikle yapılması gereken kavramların net olarak tanımlanmasıdır. Bu tanımlama, konunun kapsamını tayin bakımından da önemlidir.

Kamuoyu kelime anlamı itibariyle kamu ve oy kelimelerinin birleşiminden oluşur. Kamu; toplumu meydana getiren bütün kesimleri ifade eder. Sosyolojik anlamda grup kelimesi ile eşanlamlı olarak kullanılır. Burada ifade edilen grup, aynı konu üzerinde dikkatleri toplanmış, bu konuyla ilgili fikir ayrılığı gösteren ve tartışan, mesafeli-ilişkili sosyal bir gruptur. Oy kelimesi ise bireyin belli bir konu üzerindeki tercih ve kanaatini ifade etmektedir. “*Oyu; belirli somut bir sorun etrafında, grubun çoğunluğu tarafından desteklenen, benimsenen kanaat olarak tanımlamak da uygun olur.*”<sup>1</sup>

Kamuoyu; kendisini oluşturan kelimelerden yola çıkarsak, en basit yaklaşımla halkın tercihlerini, kanaatlerini ifade etmektedir. Bu tanımda kamuoyu pasif ve edilgen bir yapı arz etmektedir. Kamuoyunu, etkileyen ve yönlendiren boyutlarıyla ele alan görüşler de mevcuttur. “*Kamuoyu, etkileme arzusunu da taşıyan hakim görüşün ifadesidir. Asla atıl ve pasif duramaz, daima kendini ifade etmeye yönelir.*”<sup>2</sup>

Toplumu oluşturan bireylerin bireysel oylarının aynı istikamette toplanması sonucu oluşan kamuoyunu (kamu oylan); ferdi taleplerin kolektif talebe dönüşmesi şeklinde tanımlayabiliriz. Toplumu teşkil eden fertlerin tamamının aynı düşünce etrafında birleşmesi mümkün değildir. Kamuoyu nisbi çoğunluğu ifade etmektedir. Hatta medyanın kendi doğal sınırlarını aştığı, dönüştürücü ve yönlendirici olduğu günümüz dünyasında birkaç kişinin isteği kamuoyu isteği olarak lanse edilebilmektedir.

Kamuoyunu “*belli bir zamanda, belli bir tartışılabilir sorun karşısında, bu soruyla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir.*”<sup>3</sup> şeklinde tanımlayan yazarlar olduğu gibi “*Kamuoyu, kendini etkin olarak duyuran kanaattir*”<sup>4</sup> biçiminde tanımlayanlar da bulunmaktadır.

<sup>1</sup> Mümtaz'er TÜRKÖNE, *Siyaset*, Lotus Yayınları, Ankara 2003, s, 316.

<sup>2</sup> Mümtaz'er TÜRKÖNE, *a.g.e.* s, 317.

<sup>3</sup> Mümtaz'er TÜRKÖNE, *a.g.e.* s, 317.

<sup>4</sup> K.Yücel TUTKUN, “Türkiye’de Kamuoyu Oluşturmada Etkili Olan Kuruluşların Rolü, Görevi ve Sorumlulukları”, [www.caginpulisi.com.tr](http://www.caginpulisi.com.tr) . 25.02.2005.

## 2.2. Kamuoyu Nasıl Oluşur?

Dünya üzerinde ilk insan topluluklarının oluşumundan itibaren kamuoyunun varlığından söz edebiliriz. Ancak günümüzdeki mana ve muhtevastından farklılık arz etmektedir. İnsanlar uzun süre gücünü Tanrı'dan aldıklarına inandıkları krallığın emri altında ve feodal beylerin tasarrufunda hayat sürdüklerinden bireysel tercihler gelişmemiş; bu nedenle ortak kanaatler bu güne kadar etkili olmaktan uzak kalmıştır. Toplum zihninde yer alan tercihler inanç düzleminde kalmış, dış dünyada etkili olamamıştır.

Fertler ve toplumlar arası ulaşım ve iletişimin yaygınlaşmasından sonradır ki belli konularda zihinsel sorgulamalar başlamış, sonuçta dünya tarihini derinden etkileyen Fransız İhtilali ortaya çıkmıştır. Bu sürecin en önemli ayaklarından biri, matbaanın Johannes Gutenberg adlı Alman tarafından 1440'larda icat edilmesidir. *“Johannes Gutenberg adlı Almanın 1440'lardaki bu icadı tarihte yeni bir çağ açmıştır. Matbaa bilgiye ulaşmak isteyen herkese düşünce ve kültür hayatından payını alma imkanı sunmuştur. Bilgiye ulaşma o yıllara kadar sadece varlıklı olanların bir ayrıcalığıydı. Bunlar pahalı el yazmalarını satın alabilen ya da kopya ettirebilen, veyahut iyi korunan kütüphanelere girip çıkabilen az sayıda insandı 15'inci yüzyıla kadar. İnsanların ne kadar bilgiye susadığı matbaacılığın kısa bir sürede bütün Avrupa'ya yayılmasından anlaşılabilir. 1500 yıllarında Avrupa'da tahminen 1120 matbaa bulunuyordu ve bunlar 260 şehre yayılmıştı. Matbaanın icadından sonraki ilk 50 yıl içinde basılanlar ortaçağda birkaç yüzyıl içinde elle yazılabilemlerden daha fazlaydı.”<sup>5</sup>*

Matbaanın icadı ile bilgi akışı hızlanmış bilginin yaygınlaşması zihinsel devrime yol açmış, sonuçta dogmalar sorgulanmaya başlanmıştır. Zihnen uyanan fertlerde kendilerini ilgilendiren konularda karar alma, bu kararları uygulama ve sonuçlarını kontrol etme süreçleri başlamıştır.

## 2.3. Kamuoyunun Oluşma Şartları

Kamuoyu dediğimiz ‘halkın ortak kanaatlerinin’ oluşumu için bazı şartların tahakkuk etmesi gerekir.

- Fertlerin zihinsel yapılarının gelişmesi gerekir. Bununla, insanın şüpheli olması, kendisine dikte edilen fikirlerin alternatiflerinin olabileceğini idrak edebilmesi kast edilmektedir. Alternatif düşüncelere kapalı bir toplumda kamuoyundan bahsedilemez.

---

<sup>5</sup> Acar SEVİM, “Martin Luther'in İncil Çevirisinin Ortak Alman Dilinin Oluşmasındaki Rolü” [www.insanbilimleri.com](http://www.insanbilimleri.com) .27.02.2005.

- Düşünen, fikir üreten ve sorgulayan bireylerin bu fikirlerini ifade edebilecekleri ve yayabilecekleri özgür bir ortamın varlığı gerekmektedir. Bu ise demokratik bir ortamda mümkün olmaktadır. “*Demokrasi, toplum içinde var olan veya ortaya çıkabilecek tüm yaşam, inanç ve çalışma biçimlerinin yan yana durmalarını sağlayan bir toplumsal örgütlenme ve varoluş biçimidir*”.<sup>6</sup> Demokrasilerde idare edenler güçlerini yönetilen halktan almaktadırlar. Bu nedenle idare edenler halkın ortak tercihlerini dikkate almak zorundadırlar.

- Fikirlerin yayılmasını kolaylaştıran iletişim araçlarının yaygın ve kullanımının sınırsız olması gerekir. Kamuoyunu etkili ve etkileyici kılan en önemli etkenlerden biri medya ile olan bağıdır. Medyanın temsil ettiği güç bu bağ dolayısıyla uygulamasını halk kanaatinde göstermektedir. Çok kısa bir zamanda medyanın görüşü kamuoyunun görüşü haline gelmektedir.

#### **2.4. Kamuoyu Türleri**

Globalleşen dünyada iletişim ağının baş döndürücü bir şekilde gelişmesiyle belli konularda oluşan kamuoyu ülke sınırlarının dışına taşmıştır. Ülkesel veya bölgesel çaptaki problemler uluslararası platformlarda yer işgal etmektedir. Ülkemizde son dönemlerde iç yargı yollarının ardından sık sık Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvuru yapıldığını duymaktayız. Bu nedenle bize ve coğrafyamıza ait tartışmalı hususlar etrafında uluslararası kamuoyu oluşmaktadır.

Kamuoyunu üç ana başlık altında tasnif edebiliriz:

Yerel Kamuoyu: Ülke vatandaşlarının oluşturduğu kamuoyudur.

Bölgesel Kamuoyu: Ülkenin bir bölümünde veya ülkeler arası teşekkül eden kamuoyudur.

Uluslararası Kamuoyu: Dünyadaki insanların oluşturduğu kamuoyudur. Uluslararası kamuoyu; bütün ülkeleri ilgilendiren bir mesele etrafında oluşabileceği gibi (ozon tabakasının delinmesi ve buna karşı dünya çapındaki duyarlılık, çevre kirliliği veya terörizmle mücadele vb.) yerel veya bölgesel bazdaki çatışmaların (Güney Asya felaketi ve yardım kampanyaları, yıllardır ülke olarak başımızı ağrıtan Kıbrıs meselesi veya Ermenilerin iddia ettikleri katliam vb.) uluslararası arenaya taşınması şeklinde de oluşabilmektedir.

---

<sup>6</sup> Ahmet İNSEL, **Türkiye Toplumunun Bunahımı**, Birikim Yay., İstanbul 1995, s. 226.



### 3. TÜRK HUKUK DÜZENİNDE KAMUOYU

Kamuoyunun oluşumunun en önemli şartlarından birisinin düşünce ve ifade özgürlüğü olduğunu yukarıda belirtmiştik. Anayasa ve yasalarla güvence altına alınmayan hak ve özgürlükler bir anlam ifade etmemektedir. Hukuk sistemimizde kamuoyunun, yönetimin icraatları konusunda bilgilendirilmesi, yönetime ve denetime katılımını düzenleyen hükümler son zamanlarda artmıştır. Vatandaşın bu gelişmelerden haberdar olması ve hukuki düzenlemelerle getirilen hakları kullanma iradesi, en az bu düzenlemeler kadar önemlidir.

#### 3.1. 1982 Anayasası

1982 Anayasası'na baktığımızda kamuoyunun oluşumuyla ilgili sayısız madde gözümüze çarpmaktadır. 1982 Anayasası'nın çeşitli maddelerinde yer alan; haberleşme hürriyeti (Md.22), düşünce ve kanaat hürriyeti (Md.25), düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (Md.26), basın hürriyeti (Md.28) ve basın araçlarının korunması (Md.30) vb. düzenlemeler nihayeti itibarıyla kamuoyu oluşturma ve bu oluşumu yönlendirmeye matuf hareketlerin Anayasal çerçevesini belirlemektedir.

1982 Anayasası'nın '*Kamu tüzelkişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından, yararlanma hakkı*' başlıklı 31 inci maddesinde "*Kişiler ve siyasî partiler, kamu tüzelkişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme ve yayım araçlarından yararlanma hakkına sahiptir. Bu yararlanmanın şartları ve usulleri kanunla düzenlenir.*

(Değişik: 03/10/2001 – 4709/11 md.) *Kanun, millî güvenlik, kamu düzeni genel ahlak ve sağlığın korunması sebepleri dışında halkın bu araçlarla haber almasını düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyici kayıtlar koyamaz*" hükmü yer almaktadır.

1982 Anayasası prensip olarak kamuoyunun serbest oluşumunu kabul etmiş ve konunun önemine binaen istisnaları saymıştır.

#### 3.2. 5272 Sayılı Belediye Kanunu

5272 Sayılı Belediye Kanununun 55 ve 56 ncı maddelerinde; "*55 - Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar.*

*İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.*

*Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, belediye başkanı veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.*

*Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.*

*Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.*

*56- Belediye başkanı, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.*

*Faaliyet raporu mart ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır” hükümleri yer almaktadır.*

Söz konusu kanun; denetim ve faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması gerektiğini hükme bağlamakta ve hizmetten faydalananların Belediyelerin faaliyet ve denetim raporları hakkında bilgi sahibi olmalarına imkân vermektedir.

### **3.3. Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağı**

Taslağın ‘Raporların kamuoyuna duyurulması’ başlıklı 43 üncü maddesinde “*Sayıştay raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisine veya ilgili kamu idarelerine verildiği tarihten itibaren onbeş gün içerisinde Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği yetkili tarafından, kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar hariç kamuoyuna duyurulur*” hükmü yer almaktadır.

Aynı taslağın 31 inci maddesinde ise Türkiye Büyük Millet Meclisinin, kamuoyunun ve denetlenen kamu idarelerinin beklentileri de dikkate alınarak denetim stratejik planlarını ve yıllık denetim programlarını hazırlamak Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu’nun görevleri arasında sayılmıştır.

Söz konusu düzenlemeler bağlamında hukuk sistemimiz; kamuoyunu, pasif ve edilgen biçimde tanımlamıştır. Faaliyet raporlarının veya denetim raporlarının kamuoyuna duyurulmasını istemiş, ancak bu duyurulmanın usul ve esaslarına dair hükümler vazetmemiştir. Yine de bu hükümleri kamuoyu denetimi için altyapı çalışmaları mesabesinde görebiliriz. Denetimin yapılabilmesi için öncelikle kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekir ki bu da idarenin iş ve eylemlerinden kamunun haberdar olmasıyla olur.

## 4. DENETİM VE DENETİM TÜRLERİ

### 4.1. Denetim Nedir?

Denetimin ne olduğu konusunda birçok tanım yapılmıştır. Bunlardan bazılarını kavramın anlaşılması ve kamuoyu denetimine geçişte ön hazırlık olması bakımından vermek yerinde olacaktır.

Denetimi *“bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin bütçelere, standartlara, kurallara uygun şekilde yürütülmesinin yada işleminin sağlanması amacıyla incelenmesi”* şeklinde tanımlayanlar olduğu gibi, *“önceden yapılmış olan işlemlerin belirli kriterlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgililere bildirmek amacıyla tarafsız şekilde kanıt toplayan ve bunları değerlendiren sistematik bir süreç”*<sup>7</sup> şeklinde tanımlayanlar da bulunmaktadır.

Denetimi, yönetimin içinde ele alan onu yönetimin bir parçası sayan tanımlamalara da rastlamaktayız. *“Denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcısıdır. İstenilen bir şeyi, istenilen bir amaca uygun olarak gerçekleştirmeye yardım eder”*.<sup>8</sup>

Uluslararası Denetim Komisyonu ise denetimi şöyle tanımlamaktadır. *“Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre tarafsızlıkla analiz etme, ölçme suretiyle değerlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olma, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerlik, güvenilirlik ve tutarlılığı sağlama ve ulaşılan sonuçları ilgililere duyurma sürecidir”*.<sup>9</sup>

Denetim Kavramları Komitesinin denetim tanımı ise *“iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgi duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreçtir”*<sup>10</sup> şeklindedir.

Denetim tanımlarında üzerinde durulan önemli unsurlardan birisi, denetim bulgu ve sonuçlarının ilgililere (kamuoyuna) duyurulmasıdır. Uluslararası tanımlara baktığımızda da, denetim sonuçlarının kamuoyunun bilgisine sunulması, denetimin önemli bir unsuru olarak tanımlarda yer almaktadır.

---

<sup>7</sup> Ersin GÜREDİN, **Denetim**, 9. bs., Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul 1999, s. 5.

<sup>8</sup> Nuri TORTOP, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, s. 27, Mart 1974.

<sup>9</sup> Tolga DEMİRBAŞ, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması**, T.C Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2001, s. 30.

<sup>10</sup> Ersin GÜREDİN. **A.g.e.**, s. 5.

## 4.2. Genel Olarak Denetim Türleri ve Kamuoyu Denetimi

Yönetimler, çeşitli yollarla denetlenmektedir. Bu denetim yolları, farklı alt başlıklar altında tasnif edilmektedir. Denetimi, uygulama alanlarına, denetlenen kurumlara, uygulanan denetim tekniklerine, denetimin zamanlamasına, amacına, kapsamına, konusuna, denetim yaklaşımlarına vb. göre çeşitli sınıflara ayırmak mümkündür.<sup>11</sup> Buradaki önemli ayrımlardan biri de, denetimi yapan organlar açısından denetimin tasnif edilmesidir. Yapan kurumlar açısından denetim:

**Yasama Denetimi:** Parlamenter sistemlerde yasama organının en önemli görevlerinden birisi hükümetin ve yönetimin iş ve eylemlerinin denetlenmesidir.<sup>12</sup> Bu denetim türünü yasama denetimini de içine alacak şekilde politik denetim şeklinde ele alanlarda bulunmaktadır. Yönetim, politik organın kararlarını yürüten bir organdır. Şu halde karar alan politik organ, ulusal egemenliğin sahibi olarak, yönetimi denetlemeye yetkilidir.<sup>13</sup>

Yasama organı, Anayasada belirtilen şekliyle soru, gensoru, genel görüşme, meclis soruşturması ve meclis araştırması yollarıyla idarenin eylemlerini denetlemektedir. Politik denetleme, yalnız yasama organlarınca yapılan denetlemeden ibaret değildir. Ulusal düzeyde Yasama Organı ve Bakanlarca yapılan denetleme yerel düzeyde, yerel meclis üyeleri ve bu yerel yerinden yönetimlerin seçilmiş başkanları tarafından yapılmaktadır.<sup>14</sup>

**İdari Denetim:** İcraat makamı olan idare kendi iş ve eylemlerini kendi teşkilatları eliyle de denetlemektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu denetim şeklini iç denetim olarak nitelendirmiştir.

İdari denetim, teftiş kurulları eliyle yapılabileceği gibi vesayet denetiminde olduğu şekliyle merkezi hükümet tarafından da yapılmaktadır. Vesayet denetiminde; yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yasalının öngördüğü durumlarda merkezi hükümet tarafından denetlenmektedir (Anayasa 127. madde 3 üncü fıkra).

**Yargı Denetimi:** İdarenin denetim yollarından birisi de yargı denetimidir. Bu denetim şekli de ana çerçevesini Anayasanın 125 inci maddesindeki *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”* hükmünden almaktadır.

---

<sup>11</sup> H. Ömer KÖSE, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 12, Ankara 2000, s. 8.

<sup>12</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitapevi, 1997, s. 200.

<sup>13</sup> Nuri TORTOP, **a.g.m.** s. 30.

<sup>14</sup> Nuri TORTOP, **a.g.m.** s. 31.

Yönetilenler rahatsızlık duydukları idari iş ve eylemlere karşı yargı yoluna başvurmuşlardır. Ülkemizde İl ve İlçe İdari Kurulları, Danıştay, Askeri İdare Mahkemesi, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulları idari yargı kapsamına giren görevler yapmaktadırlar.<sup>15</sup>

Sayıştay ihraz ettiği düal yapı (denetim ve yargı) dolayısıyla, bir yandan Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim görevini yapmakta, diğer yandan da sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktadır.

**Kamuoyu Denetimi:** Kamuoyu denetimi, bireylerin zihinsel uyanmalarıyla doğru orantılı gelişen bir denetim türüdür. Kamuoyunun denetleme fonksiyonlarını ifa edebilmesi için toplumu oluşturanların entellektüel yapılarının çağın getirileriyle örtüşmesi gerekmektedir. İdare üzerindeki denetim yollarından biri de, kamuoyu denetimidir.<sup>16</sup>

Günümüzde kamuoyunun yüklendiği önemli fonksiyonlardan birisi de denetimdir. Kamuoyu denetimi ülkemiz açısından yeterince anlaşılabilen ve kullanılabilen bir denetim türüdür.

Siyasal hak ve özgürlükler alanında tarihsel gelişime baktığımızda; insanların ilk edinimleri, idare edenlerin yanında karar alma sürecine katılmaları olmuştur. Bunu karar almanın yanında alınan kararların uygulanmasına katılma takip etmiştir. Son olarak ta bu karar ve uygulamaların denetiminde aktif rol üstlenme süreci başlamıştır.

Devleti yönetenler, demokratik bir düzende, kamuoyunun etkisi altında kalırlar ve daima kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye önem verirler. Diğer yönden kamuoyunun uyanık ve bilinçli olması denetlemenin etkinliği açısından önemli bir unsurdur.<sup>17</sup>

Kamuoyu denetimi “*Örgütlenmiş halk tarafından, yönetimin icraatının takip edilmesi, haksız eylem ve işlemlerine karşı gerekli tepkisini, eğilimini ve isteklerini ortaya koymasdır*”.<sup>18</sup>

Kamuoyu denetimi; halkın ortak çıkarlar etrafında yönetimin karar ve uygulama sonuçlarını geçmişe ve geleceğe dönük olarak etkileme gücünü ifade

---

<sup>15</sup> Nuri TORTOP, **a.g.m.**, s. 38.

<sup>16</sup> A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara 1998, Cilt. 1, s. 747.

<sup>17</sup> Nuri TORTOP **a.g.m.**, s. 48.

<sup>18</sup> Korkmaz TAĞMA, **Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yay., İstanbul 2002, s. 95.

eder. Yönetimin kararları performans kriterlerine göre denetlenmektedir. Medyanın da tetiklemesiyle siyasi kararlar tartışma konusu olabilmekte ve kamuoyu idari kararları yönlendirmektedir.

Rüşveti önlemenin, birinci yolu demokrasi bilincinin, kamu yararı anlayışının, vatandaşlık kavramının ve dolayısıyla, kamu denetiminin geliştirilmesidir.<sup>19</sup>

## **5. ÜLKEMİZDE KAMUOYU DENETİMİNİ YÖNLENDİREN ETMENLER**

### **5.1. Ülkemizde Kamuoyu Denetiminin Yasal Altyapısı**

#### **5.1.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

Hukuk literatürümüze 5018 sayılı Kanunla getirilen önemli kavramlardan biri de kamuoyu denetimidir. Yasal düzenlemelerde genellikle pasif yönüyle ele alınan, sadece duyma fonksiyonu verilen kamuoyu bu Kanunla denetim olgusunun içinde kendine yer bulmuştur. Kamuoyunu etken haline getiren, denetim gibi ülkenin bu günüyle beraber yanını da etkileyen bir konudaki bu düzenlemeyi çok iyi değerlendirmek gerekir.

5018 sayılı Kanununun 7 nci maddesi “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*
  - b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*
  - c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yıl geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*
  - d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,*
- Zorunludur.*

---

<sup>19</sup> Emre KONGAR, “Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu”, <http://www.kongar.org>, 01.03.2005.



*Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir” hükmünü amirdir.*

Görüldüğü üzere yasa koyucu denetim bulgularının kamuoyuna duyurulması gibi soyut ve belirgin olmayan ifadeler yerine kamuoyunun zamanında bilgilenebilmesi ve bu bilgilerin ulaşılabilir olması gibi daha somut ve gerçekçi kriterler öngörmüştür.

Bu düzenlemeye göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasının kamuoyu tarafından denetlenmesi için görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması gerekmektedir. Çünkü sahibi, yetkilisi ve sorumlusu belli olmayan karar, iş ve eylemlerin denetimi de mümkün olmamaktadır.

İdarenin iş ve eylemlerinin denetlenmesinde kamuoyunun aktif rol üstlenebilmesi için bu iş ve eylemler konusunda kamuoyunun bilgilenebilmesi gerekmektedir. Ne olup bittiğinden haberi olmayan bireylerin oluşturduğu bir toplumda kamuoyu denetimi mümkün değildir.

### **5.1.2. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**

Halkın bireysel veya toplumsal denetime iştirak etmesi onun idarenin karar ve uygulamaları konusunda bilgi sahibi olması ile mümkündür. Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 4982 sayılı Kanun, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerini kapsamaktadır.

Söz konusu Kanununun 4 üncü maddesi, *“Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.*

*Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklıdır”* hükmüyle bilgi edinme hakkını, 5 inci maddesiyle ise, *“Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, sıratlı ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.*

*Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz”* hükmüyle kurum ve kuruluşların bilgi verme yükümlülüğünü düzenlemektedir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 15 ve devamı maddelerinde, bilgi edinme hakkının sınırları belirlenmiştir. Devletin yüksek menfaatleri için bir kısım bilgi ve belgeler, bilgi edinme hakkının dışında tutulmuştur. Ancak bu gizli bilgi ve belgelerin mahiyeti ve gizliliğe esas tutulan kriterler somut bir şekilde ortaya konmamıştır.

Biri “Kamusal Gizlilik Kanunu Tasarı Taslağı” adıyla Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV),<sup>20</sup> diğeri “Devlet Sırları Kanunu Tasarısı” adıyla Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan<sup>21</sup> iki ayrı çalışmada, Bilgi Edinme Hakkı Kanununda sözü edilen gizli belgelerin tayinine ait kriterler belirlenmiştir. Hangi belgelerin, kimler tarafından ve hangi ölçülere göre gizli belge sayılacağı ve bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulacağı bu tasarı ve taslakta ortaya konmaya çalışılmıştır.

Kavramların oldukça yıprandığı ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları, devlet sırrı veya kamu düzeni gibi kapsamı belirsiz ifadelerle vatandaşın bilgi ve belge taleplerine olumsuz cevap vermektedirler. Söz konusu tasarı ve taslakta düzenlemeler hayat hakkı bulduğu takdirde, kamusal denetim içinde önemli bir adım atılmış olacaktır. Bilgi ve belgelere ulaşan bireyler idareyi daha dikkatli olmaya sevk edecektir.

### **5.1.3. 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun**

Dilekçe hakkının yazılı olarak ilkin İngiltere'nin 1245 tarihli Magna Carta'sında yer aldığı genel kabul görmektedir.<sup>22</sup>

Dilekçe hakkı Anayasanın 74 üncü maddesi ile ana çerçevesi belirlenen bir düzenlemedir. Söz konusu 74 üncü maddede “-(*Ek : 03.10.2001 – 4709/26 md.*) *Vatandaşlar, ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazılı ile başvurma hakkına sahiptir.*

(*Ek: 03.10.2001–4709/26 md.*) *Kendileriyle ilgili başvurularının sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.*

*Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir” hükmü yer almaktadır.*

<sup>20</sup>Devlet Sırları Yasa Tasarısı Taslağı II., <http://www.tesev.org.tr> 04.02.2005

<sup>21</sup>Devlet Sırları Kanunu Tasarısı, <http://www.kgm.adalet.gov.tr> 04.03.2005

<sup>22</sup>Yahya AKMAN, 13/03/2003 Tarihinde Komisyon Çalışmaları İle İlgili Milletvekillerine Dağıtılan Bilgi Notu. <http://www.tbmm.gov.tr> 25.02.2005

3071 sayılı Kanunda yer alan dilekçe hakkı ile vatandaşlara kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkı verilmiştir. Kanununun 3 üncü maddesinde “*Türk vatandaşları kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahiptirler*” hükmü yer almaktadır.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun arasındaki en temel fark; 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun kamu kurum ve kuruluşlarına yasayla düzenlenen ayrık durumlar dışında, ilgililere bilgi ve belge vermek zorunluluğunu getirmiş olmasıdır. Buna karşın 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda ise ilgililere iki ay içinde cevap verilmesinden bahsedilmiş, herhangi bir bilgi veya belge arzından söz edilmemiştir.

Dikkat çekici bir başka fark da 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 4 üncü maddesi ile herkesin bilgi edinme hakkına sahip olmasına karşılık 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda sadece Türk vatandaşlarına **dilekçe** hakkının tanınmış olmasıdır. Ancak bu farklılık 02.01.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanunla ortadan kaldırılmıştır. Böylece 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun Anayasanın 74 üncü maddesi ile uyumlu hale getirilmiştir.

Ayrıca 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda 4778 sayılı Kanunla yapılan **değişiklikle** dilekçeye cevap süresi 60 günle sınırlandırılmış ve idare için geçerli olan 2 aylık süre de 30 güne indirilmiştir.

Türkiye'de **ikamet** eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanmaktadırlar.

#### **5.1.4. 5272 Sayılı Belediye Kanunu**

İdarenin nihai amacı, hizmet vermeye çalıştığı vatandaşın memnuniyetidir. Ülkemizde vatandaş kamu hizmetlerine yönelik tercihlerini genellikle seçim **dönemlerinde** izhar etmekte, kamusal kararların uygulama aşamasında devreye girmekten istinkaf etmektedir. Bunun nedenleri ayrıca üzerinde durulacak bir konudur ancak en temel nokta bireylerin kamu hizmetlerinde kendilerini taraf olarak görmemeleri, aksaklıklar konusunda sorumluluk hissetmemeleridir.

07.12.2004 tarihli 5272 Sayılı **Belediye Kanununun** ‘*Hizmetlerde aksama*’ başlıklı 57 inci maddesinde “*Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.*

*Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.*

*İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir” hükmü yer almaktadır.*

Söz konusu Kanun doğrudan doğruya hizmetten yararlananlara sulh hukuk hakimliğine başvuru imkanı vermemekte, bu yetkiyi İçişleri Bakanlığının talebine bağlamaktadır. Hizmetlerin aksaması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilemesi karşısında ilgililer doğal olarak İçişleri Bakanlığını harekete geçirebileceklerdir.

Yerel hizmetlerde; münferit şikayetler, ilgililerin konunun önemini kavraması açısından yetersiz kalabilir. Aynı konuda kamuoyu oluşturma ve genel kanaati yetkililere aktarma, sonuç alma açısından daha etkin olacaktır. İşte, yukarıdaki düzenleme dolaylı da olsa yerel hizmetlerden faydalananlara bu imkanı vermektedir.

### **5.1.5. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**

Kamu Yönetimi ve denetimi konusunda çok şeyler vaadedilen tasarrufların 41 inci maddesi “*Gerçek ve tüzel kişiler, kamunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kamunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.*

*Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar.*

*Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahalli idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur”* demektedir.

Tasarı 42 nci maddesiyle her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere mahalli idareler halk denetçiliği müessesesini öngörmektedir.

### **5.1.6. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**

Kamu yönetimindeki zihniyet değişimi yavaş yavaş yasal düzenlemelere de yansımaktadır. Ülkemizde kamu yönetiminin ve buna bağlı olarak da yerel yönetimlerin hukuki çerçevesini belirleyen mevzuat değişmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerden birisi olan 5302 sayılı Kanunda; il özel idarelerinin kararlarının ve uygulamalarının kamuoyuna duyurulmasını öngören düzenlemeler mevcuttur.

5302 sayılı Kanununun 15 inci maddesinin son fıkrasına göre; İl Özel İdarelerinin karar organı olan İl Genel Meclisinin kesinleşmiş karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulmalıdır.

Aynı Kanununun 16 ncı maddesiyle kurulan ihtisas komisyonlarının raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve belli bedel mukabili isteyenlere verilmelidir. 38 ve 39 uncu maddelerde ise denetim sonuçlarının ve faaliyet raporunun kamuoyuyla paylaşımı düzenlenmiştir.

Mezkur Kanununun 40 ıncı maddesinde; il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda aksaklığın giderilmesinin isteneceği belirtilmektedir. Bu düzenlemeyle hizmetten faydalananlara doğrudan doğruya sulh hukuk hakimliğine başvuru imkanı tanınmamıştır. İlgililerin, söz konusu maddedeki hususların gerçekleştiği yönünde İçişleri Bakanlığı nezdinde girişimde bulunmalarına mani bir husus yoktur.

## **5.2. Uluslararası Sistemden Kaynaklanan Etmenler**

Son yıllarda ülkemizde, Avrupa Birliği yolunda atılan somut adımlarla birlikte hız kazanan, mevzuatın Avrupa Birliği Müktesebatı ile uyumlaştırılması sürecinden etkilenen alanlardan birisi de mali kontrol sistemimizdir. Başta 1050

sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu olmak üzere 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun değişmesi süreci Avrupa Birliği'nin (AB) yönlendirmesi ile başlamıştır.

19 Mart 2001 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen<sup>23</sup> AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın '4.29. Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel İşler' bölümünde;

*“Denetimin etkili bir raporlama ve muhasebe sistemine dayandırılması, yapılacak düzenleme ile denetim sonuçlarının açık ve ulaşılabilir olması (Konsey Düzenelemesi: 2988/95)*

*Mali kontrol sisteminin etkinliği açısından, denetim sonuçlarının saydamlığından bahsedilmektedir.*

*Maliye Bakanlığı bünyesinde kamu borç ve kamu açıklarına ait istatistikleri toplayacak ve kamuoyuna açıklayacak bir ünite kurulmalıdır”<sup>24</sup> şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.*

24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Ulusal Program ve AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine İlişkin 2003/5930 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta olmak üzere Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve yasalaşması an meselesi olan 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile ilgili değişiklikler vb. birçok düzenlemeye dair taahhütler yer almaktadır.

Kamuoyunun denetim olgusu içinde yer almasının, yasal altyapısının Avrupa Birliği'ne uyum süreciyle doğru orantılı gelişimi düşünüldüğünde, uluslararası gelişmelerin kamuoyunun idarenin iş ve eylemleri konusunda aktif katılımının lokomotifi olduğu görülecektir.

IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün '*Bilginin Kamuya Açık Olması*' başlıklı bölümündeki düzenlemeler bu konudaki uluslararası standartları göstermektedir:

*\* Hükümetin geçmiş, şimdiki ve projeksiyonu yapılmış dönemlere ait mali faaliyetlerine ilişkin tam bir bilgi setinin kamuya sağlanması,*

<sup>23</sup> Türkiye - AB İlişkilerinde Önemli Tarihler Kronolojisi, [http://www.tbmm.gov.tr/ul\\_kom/kpk/trabils.htm](http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/trabils.htm), 04.02.2005

<sup>24</sup> AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abmankara.gov.tr/yayinlar>



*\* Yıllık bütçede, bilgilerin karşılaştırılabilir olması bakımından, gelecek iki yıla ilişkin önemli bütçe bileşenleriyle beraber, önceki iki mali yılın bilgileri de yer almalıdır.*

*\* Yıllık bütçe ile birlikte, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerle, vergi harcamalarına ve yarı mali nitelikteki aktivitelere bağlı mali sonuçlar yayınlanmalıdır.*

*\* Merkezi idare, borçlanımın ve mali varlıklarının seviyesini ve yapısını düzenli olarak yayınlamalıdır.*

*\* Mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda kamusal taahhüt,*

*\* Mali bilgilerin yayınlanması hususunda açık somut taahhütler olmalıdır. (Bütçe kamularında bunlarla ilgili bir madde olması gibi).*

*\* Mali raporlamaların yayın takvimi kamuoyuna önceden duyurulmalıdır.<sup>25</sup>*

IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğündeki kriterler esas alındığında kamuoyu ısrarla işe müdahil olmaya davet edilmektedir. Bu bir bakıma kamuoyunun sorumluluğunun farkına varması için bir uyandır. Zira hükümetler bu kriterler çerçevesinde kamu faaliyetlerini halka duyurmak zorundadırlar. Kamusal faaliyetlerin halktan toplanan gelirlerle finanse edildiği düşünüldüğünde, vatandaşlar da bu bilgileri yasal istisnalar dışında talep etmeleri, en doğal hakları olarak görülecektir.

Denetimin yapılabilişliğinin önemli adımlarından biri, kamudaki yetki ve sorumlulukların açıkça ortaya konmasıdır. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün 'Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması' başlıklı bölümünde;

*- Devlet sektörü ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılmalı, politika ve yönetim rolleri çok iyi tanımlanmalıdır,*

*- Devlet sektörü ve ekonominin geri kalan kısmı arasındaki sınır çok iyi tanımlanmış ve anlaşılır olmalıdır.*

*- Devlet sektörü, merkezi idareyi ve daha alt seviyedeki idareler ile bütçe dışı faaliyetleri de kapsamalıdır.*

*- Ekonominin geri kalan kısmında devlet müdahalesi (yönetmelik düzenlemeler ve mülkiyet eşitliği gibi) kamuya açık olmalı, ayırım gözetmeyen net kurallar ve uygulamalar esas alınmalıdır.*

*- Devletin farklı kademeleri ile yürütme, yargı ve yasama organları arasındaki sorumlulukların dağılımı açıkça tanımlanmış olmalıdır.*

---

<sup>25</sup> IMF, "Mali Saydamlık İle İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü Prensipler Duyurusu", IMF Belgesi <http://www.Tesev.Org.Tr>, 21.02.2005

- *Mali yönetim için açık bir yasal ve yönetsel bir çerçeve olmalıdır*” denilmektedir.<sup>26</sup>

Uluslararası arenada, kamuoyunun bilgi ve belgelere ulaşmasının önündeki engeller bertaraf edilmeye çalışılmaktadır. Fransa’da kamu reformuyla ilgili 13 Mayıs 1998 tarihli yasa tasansındaki en önemli hedeflerden birisi; Devlet yönetiminde şeffaflığın sağlanması, bilgi ve belgelere ulaşma kolaylığının sağlanmasıdır.<sup>27</sup> Ayrıca halka devlet hizmetleriyle alakalı konularda bilgi vermek üzere ‘Vatandaş ve Kamu Hizmeti Evleri’ kurulmuştur.<sup>28</sup>

### **5.3. Ülke Vatandaşlarının Hak Arama Bilinci**

Kamuoyunun denetim alanında yürütme erkini yönlendirebilmesi için ülke vatandaşlarının haklarını bilmesi ve bu konuda son derece duyarlı olmaları gerekir. Bu bilme ve duyarlılık, sorgulama ve hak arama eylemlerini beslemelidir. Temel hak ve özgürlükler konusunda bilinçli bireyler etkin devletin önemli ayaklarından birisi olarak kabul edilmektedir.<sup>29</sup>

Anayasanın ‘*Hak arama hürriyeti*’ başlıklı 36 ncı maddesinde “(Ek: 03/10/2001-4709/14 md.) *Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*” denilmektedir. Bu maddedeki düzenlemeyi hak arama hakkı şeklinde de ele alabiliriz. Ülkemizde Anayasal ve yasal haklarla donatılmış fertler, hak arama bilincinden yoksun olukları için kamuoyu oluşturamamakta ve güçlerini yetkililere yeterince hissettirememektedir.

Bilinçli, ülkede olup bitenleri sorgulayan bireylerden teşekkül eden toplumlarda yönetimler gelişi güzel hareket edememekte, hesap verme sorumluluğu içinde hareket etmektedirler. Yönetimlerde olması gereken hesap verme sorumluluğunun yönetilenlerdeki izdüşümü hesap sorma sorumluluğudur.

Toplumda müspet yönde kamuoyu oluşabileceği gibi menfi yönde de oluşmaktadır. Bu da ülkeyi içinden çıkılmaz bir şekilde birbirini besleyen problemler ağına itmektir. Zira toplumun tüm yönleriyle ayağa kalkması için ferdi çabalar yetmemekte toplumsal mutabakat gerekmektedir. Zira, Türk kamu

---

<sup>26</sup> **A.g.e.**

<sup>27</sup> Onur ÖYMEN, **Geleceği Yakalamak, Türkiye’de ve Dünyada Küreselleşme ve Devlet Reformu**, Remzi Kitapevi, 2000, s. 357.

<sup>28</sup> Onur ÖYMEN, **a.g.e.**, s. 358.

<sup>29</sup> Nevzat SAYGILIOĞLU-Selçuk ARI, **Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politik Önerisi**, Sabancı Üniversitesi Yay. 2002. s. 94.

yönetiminde nelerin ve nasıl yapılması gerektiği aşağı yukarı bellidir. Önemli, fakat eksik olan siyasi ve idari mekanizmayı harekete geçirecek olan, kamuoyu baskısıdır.<sup>30</sup>

*“Şu bir altın kural olarak bilinmelidir ki hiçbir yolsuzluk, hiçbir eğrilik daha onun altındaki basit bir eğrilik tabanı olmaksızın ayakta duramaz. Belki yolsuzlukların altın kuralı da her yolsuzluk daha basit bir başka yolsuzluğun eğriliği üstünde yer alabilir. Hepimiz kendimize dönerek, ben hangi eğriliklerle benim üstümdeki daha büyük eğriliklere taban inşa ediyorum”<sup>31</sup>* diye kendimize sormamızda yarar var.

#### **5.4. Kamu Yararını Amaç Edinmiş Medya**

Medyanın temsil ettiği gücü izaha gerek yoktur. Zira medya, kitleleri etkileme ve yönlendirmede en etkili araçlardan birisidir. Medyayı, ülkemizdeki kuvvet sıralamasında ilk sırada gösterenler azımsanmayacak kadar çoktur. Yasama, yürütme ve yargı üzerindeki medya baskısı gün geçtikçe kendini iyice hissettirmektedir.

Enformasyon çağının en büyük silahı olan medya, bir yandan düşüncelerimizi, duygu ve davranışlarımızı yönlendirmek yolunda bombardımana devam ederken, bir yandan da kendi içindeki çelişkilerin bir ürünü olarak, yine kendi olanaklarıyla, anti-medyayı yaratmaktadır.<sup>32</sup>

Bu gün medya, hitap ettiği ve finansal olarak beslediği halka rağmen onun aleyhine yayın politikaları geliştirmekte ve uygulamaktadır. Büyük bir gücü temsil eden medyanın, kamusal amaçlar özellikle de kamusal denetim istikametinde çalışması çok önemlidir. *“Yerel medyanın bir başka özelliği, yönetimleri denetleme şansı vardır. Nasıl genel olarak yaygın medya denilen organizmanın ülkenin bütünlüğü ya da ülkedeki işlerliği denetlediği, denetleyebileceği varsayımı söz konusuysa, aynı şekilde yerel medyanın özellikle yerel yönetimleri denetleyebileceği savından hareket edilir. Burada temel olarak konu, yaşanan bölgenin, şehrin, beldenin, ilçenin yayın organının, orada bizzatibi yaşanan sorunların içerisinde olması ve birbir denetleme şansına sahip olmasıdır. Bu nedenle denetleme noktasına özellikle önem verilir. Bu anlamda da demokrasinin yaygınlaşması ve yönetimin sorgulanabilirliği üzerine bir genel kabul vardır.”<sup>33</sup>*

<sup>30</sup> Nevzat SAYGILIOĞLU-Selçuk ARI, a.g.e., s.236.

<sup>31</sup> Ankara Ticaret Odası, *Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye*, ATO Yayın No: 15, Ankara 2001, s. 41.

<sup>32</sup> Esra DOĞRU, “Medya Gözcüsü Olmak”, <http://www.medyakronik.com>, 01.03.2005.

<sup>33</sup> Mete BELOVACIKLI, “Yerel Medya ve Demokrasi”, <http://www.byegm.gov.tr>, 02.03.2005.

Toplumsal amaçlara odaklanmış bir medya; yönetimin denetiminde önemli fonksiyonlar ifa edebilmektedir. Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için kitle haberleşme araçlarının yaygınlaşması gerekmektedir.<sup>34</sup>

Medya, yapısı itibariyle kamuoyu oluşturan ve kamuoyunun kanaatlerini yansıtan bir araçtır. Toplumun ilgilenmediği her hangi bir problemi; medya, rahatlıkla ülke meselesi haline getirebilmektedir. Tırajı yüksek bir iki gazete birkaç kişiyi ilgilendiren olayları ülke gündemine oturtmakta ve gündemi belirlemektedir. Bu da medyaya büyük sorumluluk yüklemektedir. Medya, hitap ettiği kesimleri olumlu yönde motive etmeli ve yönetimin iş ve eylemlerinin kontrolünde halkın sesi olmalıdır.

Kamuoyu oluşturmaının en etkin araçlarından olan medya aynı zamanda kamuoyunda oluşan ortak düşüncelerin seslendirildiği arenadır. Günümüzde gazeteler, televizyonlar ve diğer medya unsurları toplumun gözü, kulağı, eli ayağı haline gelmişlerdir. Bunların duy dediği dinlenmekte, gör dediği görülmekte ve düşün dediği düşünülmektedir.

### **5.5. Sivil Toplum Kuruluşları**

İktidarlar üzerinde etkili olan, onları yönlendiren ve uygulamalarını denetleyen önemli yapılardan biri de sivil toplum kuruluşlarıdır. Sivil Toplum Kuruluşları (STK) dünyada ve Türkiye’de çeşitli adlarla tanımlanmaktadır. Dernek, vakıf, platform, yurttaş girişimleri gibi bütünüyle gönüllülük esasına dayalı kuruluşlar meslek, ticaret ve sanayi odaları, kooperatif ve sendikalar, ülkemizde başlıca sivil toplum kuruluşları olarak görev yapmaktadır.

Sivil toplum oluşumlarını, kamuoyunun örgütlenme biçimi olarak da ele alabiliriz. Fertler aynı amacı taşıyan insanlarla birlikte bu amacın tahakkuku için bir araya gelmektedirler. Bu amaçlar iktisadi, sosyal, kültürel vb. olabileceği gibi yöresel, bölgesel ve ülkesel düzeyde de olabilmektedir.

Sivil toplum, devletin doğrudan denetimi altında tuttuğu alanların dışında kalan ve ekonomik ilişkilerin baskısından da görece bağımsız olarak, gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerle oluşturulan kurum ve etkinliklerdir.<sup>35</sup> Avrupa ve Amerika’dan sonra Türkiye’de de bir güç odağı haline gelmeye çalışan STK’lar

---

<sup>34</sup> A.Ş.GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **a.g.e.**, s.747.

<sup>35</sup> Mümtaz’er TÜRKÖNE, **a.g.e.**, s. 357.

yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra “Beşinci Güç”, kamu ve özel kesimden sonra “Üçüncü sektör” olarak tarif edilmektedir.<sup>36</sup>

Sivil Toplum, mümkün olan her alanda ve her düzeyde, insanların kendileriyle ilgili kararlara katılımını öngörür ve özendirir. Dünyada en gelişmiş toplumlar, organize toplumlardır. Yönetilen bir toplumdaki, gerçekten kendini yöneten bir topluma geçmek, bir büyük insanlık düşüdür. Sivil Toplum, siyasal gücün, iktidarın olabildiğince çoğulcu bir biçimde paylaşıldığı bir toplumdur.

Hükümet dışı örgütler de günümüz uluslararası sisteminin önemli aktörleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kimi büyük hükümet dışı örgütlerin bütçelerinin ve kaynaklarının da çok sayıda gelişmekte olan ülkenin bütçesinden daha fazla olduğu herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Uluslararası Af Örgütü, Yeşilbarış, Sınır Tanımayan Doktorlar gibi alanlarda önde gelen hükümet dışı örgütlerin, çok sayıda ülkenin bütçesini aşan maddi kaynaklarının yanı sıra, uluslararası kuruluşların ve ülkelerin karar alma mekanizmalarını doğrudan etkileyecek güçleri de bulunmaktadır.

Ankara Ticaret Odası tarafından hazırlanan rapora göre Türkiye’de 80 bin 757 adet dernek faaliyet göstermektedir. Buna göre her 866 kişiye bir dernek düşmektedir. Vakıflar Genel Müdürlüğü verilerine göre Türkiye’de yaklaşık 5 bin vakıf bulunmaktadır.

Dernek kurmak, işletmek ve kapatma faaliyetlerinin zor olması, baskı gruplarını platform şeklinde örgütlenmeye itmektir. Bunun için bir kaç kişinin bir araya gelip bir amaç için toplanması yetmektedir. Bu şekilde dünyada çok sayıda platform faaliyet göstermesine karşılık Türkiye bu alanda da yeterli örgütlenmeyi bir türlü sağlayamamaktadır. (Çağdaş Türkiye Platformu, Avrupa Birliği İletişim Platformu, Bilişim STK Platformu, Ulusal Kalp Sağlığı Platformu, Demokrasi için Mimarlar Platformu, Demokratik Çerkes Platformu, Çağdaş Türkiye Platformu vb.)<sup>37</sup>

Dünyanın hızla yol aldığı bilgi toplumunun en önemli vasıflarından birisinin insanların oluşturduğu örgütler olacağı ve bu örgütlerin ülkede önemli konumda olacakları ileri sürülmektedir. “*Ortak özellikler, değerler ve amaçlar ile ortak mekan ve çıkarlara sahip kişilerin oluşturduğu sosyal gruplar teşkilatlanmış gruplar olarak sivil hayatta ağırlıklarını ve etkinliklerini göstereceklerdir. Bu gruplar çıkar çatışmasından*

---

<sup>36</sup> Ankara Ticaret Odası, “AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası”, <http://fireball.atonet.org.tr>, 02.03.2005.

<sup>37</sup> Ankara Ticaret Odası, AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası...

*çok, çıkar uzlaşması ile şu andaki ve gelecekteki ortak amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik dayanışmacı gruplar olacaklardır.”<sup>38</sup>*

## 6. OMBUDSMAN VE KAMUOYU DENETİMİ

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlayabileceğimiz Ombudsmanlık kurumu, 1913'te İsveç'te kurulmuş ve 1908 yılından itibaren Anayasal bir kurum niteliğine kavuşmuş, bu gün itibarıyla Finlandiya, İngiltere, Fransa, Danimarka ve Norveç başta olmak üzere Libya da dahil olmak üzere 90 ülkede uygulanmaktadır.

Ombudsman, parlamentodan güç alan, yönetimin denetlenmesi yetkisine sahip, geniş bir bağımsızlık içerisinde çalışan, formalitelere bağlı olmayan, vatandaşları korumaya çalışan bir organdır. Ombudsmanın, yönetimin yargı yetkisinin gelişmediği ülkelerde parlamento adına yargısal denetim yaptığını ileri süren görüşler bulunmaktadır.<sup>39</sup>

Parlamentolar tarafından atanan Ombudsman bütün kamu görevlilerinin iş ve eylemlerinin kanunlara uyumunu takip eder. Genellikle şikayet üzerine harekete geçer ve ihmali görülenleri uyarır. Bunun yanında gerekli görürse genel mahkemelerde dava açabilir.

Uygulamada Ombudsman, devlet ile halk arasında köprü görevi görmektedir. Vatandaşlar rahatsız oldukları konularda Ombudsmanı harekete geçirip, idarenin denetimine katkıda bulunmaktadırlar.

Ülkemizde Kamu Denetçisi kavramı uzun süre gündem de kalmasına rağmen bu güne kadar somut bir adım atılamamıştır. Bu amaçla Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına yönelik önceki dönemde Adalet Bakanlığınca hazırlanıp Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan ve geçen dönemden kadük olan 14.09.2000 tarihli 36 maddelik Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısının ülke gündemine yeniden taşınması gerekmektedir.

Tasarıyla; Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı, başında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen Türkiye Halk Başdenetçisi bulunan, bağımsız, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, her türlü idarî işlem, eylem, tutum ve davranışları; insan hak ve özgürlüklerine saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönlerinden incelemek ve

<sup>38</sup> Hasan ÇOBAN, *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkılap Yay. s. 47.

<sup>39</sup> Nuri TORTOP, *a.g.m.*, s. 39.



araştırmakla görevli ve tüzel kişiliği haiz Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunun kurulması düşünülmektedir.

Ayrıca Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı da gündemdedir. T.C. Anayasasında; başında TBMM tarafından atanan Kamu Başdenetçisi bulunan, kamu hizmetlerinin etkin, verimli, yerinde ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlükleri savunmak amacıyla idarenin faaliyetlerini ve kamu çalışanlarının işlem ve eylemlerini denetlemekle görevli, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun kurulmasına dair değişiklikler düşünülmektedir.<sup>40</sup>

Söz konusu Anayasa değişikliği taslağında; Kamu Başdenetçisi'ne, Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun görev alanına giren konularla ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Karamamelerin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil veya esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya iptal davası açma yetkisinin verilmesinden de bahsedilmektedir.

Mezkur düzenlemeler hayata geçirilebildiği takdirde idarenin denetimi ve bu denetime halkın katılımı sağlanabilir. Bu şekilde halkın idareye yönelik eleştiri ve şikayetlerinin dinlenmesi ve gereğinin yapılması, kamuoyunda idarenin icraatlarına karşı takındığı umursamazlığı bertaraf edecektir.

Ombudsmanlık Kurumunun hayata geçirilmesi; Avrupa Birliği'ne uyum süreci içinde önemli bir aşama olarak görülmektedir. Avrupa Birliği'ne üye ülkeler içinde sadece İtalya 'da ulusal ombudsman bulunmamakta; ancak bu ülkede de "Difensero Civico" adıyla bölgesel (regional) düzeyde ombudsman bulunmaktadır. Avrupa Birliği, Maastricht Anlaşması kapsamında, AB bürokrasisi tarafından yapılabilecek yanlış uygulamalara karşı vatandaşların haklarını koruyacak bir ombudsman kurumunu kanunlaştırmıştır.<sup>41</sup>

Yukarıda kısmen üzerinde durduğumuz Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 42 inci maddesiyle hayata geçirilmek istenen mahalli idareler halk denetçisini Ombudsman olarak nitelemek zordur. Ombudsmanın yetki sahasında, merkezi yönetim ve mahalli idareler yer almasına rağmen söz konusu tasarıda, halk denetçisinin görev alanı mahalli idarelerle sınırlıdır. İl Özel İdaresi,

---

<sup>40</sup> TESEV, Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı, <http://www.tesev.org.tr>, 03.03.2005.

<sup>41</sup> A.g.e.

Belediye ve Köylerden ibaret olan mahalli idareler dışında kalan merkezi idare için halk denetçisi düşünülmemiştir. Bu da tasarı için önemli bir eksikliklerdir.<sup>42</sup>

Tasarıda dikkat çeken bir başka nokta, halk denetçisinin il genel meclisi tarafından seçilmesidir. Denetim kapsamında bulunan idarenin bir organı tarafından seçilen halk denetçisinin, Parlamentolar tarafından atanan Ombudsman kadar bağımsız olamayacağı açıktır.

Birçok ülkede uygulanan Ombudsman, idarenin denetiminde önemli görevler üstlenmekle birlikte, bütün olarak kamuoyu denetimini ifade etmemektedir. Kamuoyunun denetim araçlarından biridir. Kamuoyu; yönetimi, yasalarla verilen bireysel başvuru yolları, medya, sivil toplum kuruluşları ve ombudsman gibi çeşitli araçlarla denetlemekte, en azından potansiyel olarak denetleme imkanı bulunmaktadır.

Araçların çeşitliliği önemli olmakla birlikte denetimde tek başına yeterli değildir. Kullanılanlar olmadığı müddetçe araçlar anlam ifade etmeyecektir. Önemli olan halkın bu araçlarla toplumsal sorumluluğunun gereği olarak idareye hesap sorabilmesi ve denetime ortak olmasıdır.

Hesap sormanın ilk adımı ülkede olan bitenden haberdar olmaktır. TÜSİAD'ın 2002 yılında yaptırdığı Kamu Reformu Araştırmasında; örnek kitleye sorulan, kamu kurumlarına ilişkin bilgilere herkesin serbestçe erişebilmesi ne kadar etkili olur? sorusuna deneklerin %67.6'sı çok etkili olur cevabını vermiştir.<sup>43</sup> Araştırma sonucu göstermektedir ki hedef kitlenin %67'si, bilgiye ulaşım serbestliğinin kamu hizmetlerinin kalitesine doğrudan doğruya yansıtacağı kanaatinde.

Aynı araştırmada; Türkiye'de daha iyi kamu hizmeti verilebilmesi için yurttaşların hangi konularda söz sahibi olması gerekir? sorusuna ise deneklerin %11.2'si denetim ve yolsuzlukla mücadele şeklinde cevap vermiştir.<sup>44</sup> Söz konusu cevapla deneklerin %11.2'si denetim alanında söz sahibi olmalarını istemektedirler. Bu noktada vatandaşın bilgiye erişiminin kolaylaştırılması yanında mevcut bilgilerin denetim amaçlı kullanımı için, ülkemizde de

---

<sup>42</sup> Yılmaz ARSLAN, "Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan 'Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı' Üzerine Bir İnceleme", <http://www.icisleri.gov.tr>, 03.03.2005.

<sup>43</sup> TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yay. No. TÜSİAD-T/2002-12/335, Aralık 2002, s.144.

<sup>44</sup> TÜSİAD, **a.g.e.**, s.145.

Ombudsman başta olmak üzere diğer kamuoyu denetim araçlarının geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

## 7. SAYIŞTAY VE KAMUOYU DENETİMİ

Denetim organlarının kamuoyunu yanlarına almaları denetimin etkinliği açısından çok önemlidir. Denetim kurumlarına yasalarla verilen yetkilerin kamuoyu duyarlılığı ile desteklenmesi gerekir. Sayıştay, görev alanına giren konularda çok dolgun raporlar hazırlamasına rağmen, hiç biri 2001 yılında Ankara Ticaret Odası tarafından bastırılan 2000 Yılı Mali Raporu kadar ses getirmemiştir.

Sayıştay bizzat Anayasa tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yaptığı hüküm altına alınan Yüksek Denetim Organıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milletin temsilcisidir dolayısıyla Sayıştay Türk Milleti adına denetim ve yargılama yapmaktadır. *“Özellikle Parlamento adına denetim yapan örgütlerin, halka ait kaynakların kullanımı konusunda halkı bilgilendirmeleri, işlevlerinin bir gereği olduğu gibi, yaptıkları denetimin etkinliği açısından da önemlidir.”*<sup>45</sup>

Sayıştay'ın önemli görevlerinden biri de halkta denetime katılma fikrini uyandırmak olmalıdır. Yüksek Denetim olgusunun temel öğelerinden biri, bu gün ve geçmişle bütün mesaisini harcamak değil, geleceğe yön verecek atılımlara öncülük etmektir. Bu atılımların başında, millet adına yapılan denetim işlevine, kamuoyunun sahip çıkması gerektiğinin her platformda vurgulanması gerekmektedir. *“Denetim sonuçlarının medya ya da sivil toplum örgütleri vb. aracılığıyla kamuoyuna duyurulması çağdaş dünyada denetim kurumlarının sahip oldukları bir hak olmanın ötesinde, sorumluluklarının bir parçası olarak değerlendirilmektedir.”*<sup>46</sup>

Kamu kurum ve kuruluşlarının özellikle de ifa ettikleri görevler itibarıyla denetim organlarının kurumsal ciddiyet içinde tanıma ve tanıtma, yönetileni aydınlatma, yönetimin eylem ve işlemlerini ona açıklama, halkın isteklerini, şikayetlerini öğrenme anlamlarına gelen halkla ilişkiler konusunu önemsemeleri gerekmektedir. Kamu yönetiminde; dünyada ve ülkemizde hizmet alan vatandaşlar müşteri olarak kabul edilmektedir.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> H. Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.12. s. 67.

<sup>46</sup> H. Ömer Köse, **a.g.e.**, s. 67.

<sup>47</sup> Nevzat SAYGILIOĞLU-Selçuk ARI, **a.g.e.**, s. 95.

Halkla ilişkilerin temel amacı, kurum ve kuruluşların ilgili çevreleriyle olumlu ilişkiler kurmasını sağlamak, etkin ve verimli bir iletişim ve etkileşim ortamı yaratmaktır. Halkla ilişkiler etkinliklerinin getirisi genellikle uzun süre gerektirmekte, bu nedenle kısa vadede bir sonuç beklemek yersiz olacaktır.

Mali sistemdeki yapılanma nedeniyle değişmesi gereken yasal düzenlemelerden biri de 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunudur. Bu kanunun yerine geçmek üzere hazırlanan ve TBMM’de görüşülmeyi bekleyen 2/394 esas nolu Sayıştay Kanunu Teklifi’nde öngörülen önemli yeniliklerden biri, teklifin 43 üncü maddesi ile Sayıştay raporlarının kamuoyuna duyurulması hükmünün getirilmiş olmasıdır. Söz konusu düzenleme yasalastığı takdirde, millet adına denetim yapan Sayıştay’ın raporlarını kamuoyuyla paylaşması bir yükümlülük haline gelecektir.

Türkiye’de denetim birimlerinin sayısı 369, denetim elemanı sayısı ise takriben 14.000’in üzerindedir. Ancak denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının fazlalığına rağmen ülkemizdeki denetim hizmetlerinin etkinliğinden bahsetmek zordur. Zira ülkemizde denetim birimlerinin faaliyet ve raporları, bürokratik işleyiş içerisinde kalmakta ve çağdaş dünyada olduğu gibi saydamlığın bir koşulu olarak kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmamaktadır.<sup>48</sup>

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çalışmalarının önemli ayaklarından biri, Sayıştay’ın denetim kapsamının genişletilmesi ve denetimde etkinliğin sağlanmasıdır. TBMM adına denetim yapan Sayıştay’ın denetim yetkisinin kapsamı, Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Üst Kurullar dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarını içine alacak şekilde genişletilmeli, Sayıştay da bu denetimi yapabilecek şekilde güçlendirilmelidir.<sup>49</sup>

Denetimin etkinliği bağlamında, kamuoyu denetimi desteklenecek, bilgi edinme hakkı ve şeffaflık ilkeleri yoluyla kamunun ve TBMM’nin kamu kuruluşları üzerinde denetim yapma gücü artırılabilecektir.<sup>50</sup>

Kamu gücünü kullananlar yasalara aykırı iş ve eylemlerinden dolayı idari, mali ve cezai yaptırımlara maruz kalmaktadır. Bireyde oluşturduğu etkiler nedeniyle kamuoyu tepkisini de yaptırım olarak ele almak gerekir. Çoğu zaman

<sup>48</sup> Nevzat SAYGILIOĞLU-Selçuk ARI, a.g.e., s.211

<sup>49</sup> Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s. 60.

<sup>50</sup> Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ. a.g.e., s. 61

yasal boşluklar nedeniyle yaptırım uygulanamayan kişiler için en caydırıcı unsurlardan biri kamusal tepkilerdir. Bu tepkilerinde denetimin etkinliği açısından kullanılması gerekir.

Denetimin etkinliğinin sağlanması açısından, denetleyen ile denetlenenlerin ayrışması gerekir. Bu noktada dış denetim, uluslararası standartlar bakımından etkili bir denetim türüdür. Kamuoyu da yönetimin dışında olması nedeniyle idarenin denetiminde etkin rol oynayabilmektedir.

## 8. SONUÇ

Bertrand Russell'ın dediği gibi toplum, ortak amaçlar için işbirliği yapan bireylerin oluşturduğu bir topluluktur.<sup>51</sup> Vatandaşlarımızın ortak amaçları çok iyi belirleyip bu noktalara yoğunlaşması gerekmektedir. Toplumun üzerinde uzlaşması gereken önemli noktalardan biri de toplumsal denetim olgusudur.<sup>52</sup> Yönetenleri seçmenin yanında halkın, seçilenlerin ve atananların icraatlarını, karar alma ve uygulama süreçlerini kontrol etmesi de gerekmektedir. Toplumsal sorumluluk bunu gerektirmektedir.

Denetimin etkinliği için idare ayağında bulunması gereken hesap verme sorumluluğunun yanında kamuoyunda da hesap sorma sorumluluğu bulunmalıdır. 26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Vatandaşlık Hakları Beyannamesinin 15 inci maddesinde dendiği gibi toplumun, tüm kamu görevlilerinden, görevleriyle ilgili olarak hesap sorma hakkı bulunmaktadır.<sup>53</sup> Denetimi hukuki prosedürler içerisinde görev yapmaya çalışan kurumlara havale etmekle toplum bu sorumluluktan kurtulmamaktadır.

Anayasal demokraside çoğunluğun değil hukukun üstünlüğü esastır. Bu bakımdan, bağımsız yargı denetimi ve kamuoyu denetimi, işleyen bir demokraside denetimde müessiriyetin olmazsa olmazlarıdır. Demokrasiyi güçlü kılan da yaşatan da, esas itibarıyla budur.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Bertrand RUSSELL, **Sorgulayan Denemeler**, (Çeviri: Nemmin ARIK), TÜBİTAK, 17, 11. Basım, Aralık 1998, s. 194.

<sup>52</sup> Ankara Ticaret Odası, **Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye**, s. 56.

<sup>53</sup> 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Bildirisi . <http://www.turkhukuksitesi.com> . 10.03.2005

<sup>54</sup> 9 uncu Cumhurbaşkanı Sayın Demirel'in, 20. Dönem 4. Yasama Yılı'nın açılışı dolayısıyla TBMM Genel Kurulu'nda yaptığı konuşma: (1 Ekim 1998) . <http://www.tbmm.gov.tr> .02.03.2005



## KAYNAKÇA

- AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abmankara.gov.tr/yayinlar>. 04.02.2005.
- AKMAN, Yahya. 13/03/2003 Tarihinde Komisyon Çalışmaları İle İlgili Milletvekillerine Dağıtılan Bilgi Notu, <http://www.tbmm.gov.tr>. 25.02.2005.
- Ankara Ticaret Odası, **AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası**, <http://fireball.atonet.org.t>. 02.03.2005.
- Ankara Ticaret Odası, **Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye**, Ankara, 2001.
- ARSLAN, Yılmaz, “Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan ‘Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’ Üzerine Bir İnceleme”, <http://www.icisleri.gov.tr>, 03.03.2005
- BELOVACIKLI, Mete, Yerel Medya ve Demokrasi, <http://www.byegm.gov.tr>. 02.03.2005.
- Cumhurbaşkanı Demirel’in, 20. Dönem 4. Yasama Yılı’nın açılışı dolayısıyla TBMM Genel Kurulu’nda yaptığı konuşma (1 Ekim 1998), <http://www.tbmm.gov.tr>. 02.03.2005
- ÇOBAN, Hasan, **Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş**, Ankara, 1996.
- DEMİRBAŞ, Tolga, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2001.
- Devlet Sırları Kanunu Tasarısı**, <http://www.kgm.adalet.gov.tr> .04.03.2005.
- Devlet Sırları Yasa Tasarısı II**, <http://www.tesev.org.tr> .04.02.2005.
- DİNÇER, Ömer; Cevdet YILMAZ, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim** (Ankara, 2003)
- DOĞRU, Esra, Medya Gözcüsü Olmak, <http://www.medyakronik.com>. 01.03.2005.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1997.
- GÜREDİN, Ersin, **Denetim**, 9. Bs., Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1994.



- IMF, **Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü Prensipler Duyurusu**, IMF Belgesi, <http://www.Tesev.Org.Tr/> .21.02.2005
- İNSEL, Ahmet, **Türkiye Toplumunun Bunalımı**, Birikim Yay., İstanbul, 1990.
- KONGAR, Emre, Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu <http://www.kongar.org> .01.03.2005.
- KÖSE, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 12, Ankara, 2000.
- ÖYMEN, Onur, **Geleceği Yakalamak,Türkiye’de ve Dünyada Küreselleşme ve Devlet Reformu**, Remzi Kitabevi, Ankara, 2000.
- RUSSELL, Bertrand. Sorgulayan Denemeler. Çeviri. Nermin **ARIK**. (Ankara, 1998)
- SAYGILIOĞLU, Nevzat -Selçuk **ARI**. **Etkin Devlet,Kurumsal Bir Tasarı ve Politik Önerisi**, Sabancı Üniv. Yay., İstanbul, 2003.
- SEVİM, Acar, “Martin Luther’in İncil Çevirisinin Ortak Alman Dilinin Oluşmasındaki Rolü”, [www.insanbilimleri.com](http://www.insanbilimleri.com), 27.02.2005.
- TAĞMA, Korkmaz, **Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yayınları, İstanbul 2002.
- TESEV, “Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı”, <http://www.tesev.org.tr>, 03.03.2005.
- TORTOP, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974.
- TUTKUN, K. Yücel, “Türkiye’de Kamuoyu Oluşturmada Etkili Olan Kuruluşların Rolü, Görevi ve Sorumlulukları”, [www.caginpolisi.com.tr](http://www.caginpolisi.com.tr) 25.02.2005.
- Türkiye AB İlişkilerinde Önemli Tarihler Kronolojisi.** <http://www.tbmm.gov.tr>. 04.02.2005.
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er, **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara, 2003.
- TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, İstanbul, 2002.
- Yolsuzlukların Sebepleri, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr>. 01.03.2005.
- 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Bildirisi**, <http://www.turkhukuksitesi.com>, 10.03.2005