

OMBUDSMAN KURUMU KÖTÜ YÖNETİME ÇARE OLABİLİR Mİ?

Dr. Ramazan ŞENGÜL

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

GİRİŞ

Klasik liberal devlet anlayışında devletin görevlerinin sınırlı olması nedeniyle kamu yönetiminin sunmuş olduğu hizmetler belli alanlarda söz konusu olmaktadır. Devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesiyle klasik liberal anlayıştaki devletin görevlerinin sayısında ve niteliklerindeki artış, kamu yönetiminin görevlerini de arttırmıştır. Devlet görevlerindeki artış aynı zamanda, bu görevlerin gereğini yerine getirmekle yükümlü olan ve üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış bulunan yönetim aygıtının büyümesi sonucunu doğurmuştur.

Refah devleti anlayışının sonucu olarak aşırı büyümüş olan bir yönetimin varlığı iki sonuç doğurmaktadır: Birincisi, yönetimin faaliyetlerinin artması beraberinde yönetilenlerin şikâyetlerini arttırmaktadır. İkincisi, yönetilenlerin yönetim karşısındaki tutum ve beklentileri değişmektedir. Bireyler, artık yönetimden nitelik ve nicelik bakımından daha fazla hizmet talebinde bulunuyorlar. Yönetimin eylemsizliği veya yeterince çaba göstermemesi sonucunda beklentilerinin tatmin edilmediğini gören yönetilenler, arayışlarını yargı organları önünde devam ettirmektedirler (Pontier, 1984: 48). Yönetimle yönetilenler arasındaki uyuşmazlıkların artması, bu arayışların sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kötü yönetim, kamu yönetimiyle yönetilenler arasında sık sık gündeme gelen bir olgu olmaktadır.

Yönetimle birçok konuda karşı karşıya gelen yönetilenler, kötü yönetim konusunda daha fazla korunma ihtiyacı içindedirler. Yönetilenlerin geleneksel denetim türlerinde görülen eksikliklerden dolayı yeni koruma yöntemleri arayışı söz konusudur. Refah Devleti anlayışı gereğince sürekli artan yönetimin bürokratik gücü ve onun olumsuz yansımaları olan kötü yönetim karşısında yönetilenleri daha etkili yöntemlerle koruma sorunu önem kazanmaktadır.

Geleneksel denetim mekanizmalarının yönetilenlerin kötü yönetim şikâyetlerine hakkaniyetli çözümler üretmede yetersiz kalması, daha etkili araçların bulunma

gereğini ortaya koydu. Mevcut denetim mekanizmalarını ikame etme amacı gütmeksizin onları tamamlama işlevini yerine getirmek üzere uygulamaya konulan yöntemlerden birisi de Ombudsman kurumu olmuştur. Özellikle yönetimin hukuka uygun ama yerinde olmayan karar ve uygulamaları ve eylemsizliklerine karşı yönetilenleri korumak üzere oluşturulan Ombudsman kurumu, bütün dünyada yaygınlık kazanmaktadır. Bunda şüphesiz kurumun yönetilenleri kötü yönetim uygulamalarına karşı korumada etkin olmasının önemli bir payı vardır.

GENİŞ KAPSAMLI BİR KAVRAM OLARAK KÖTÜ YÖNETİM

Kötü yönetim, hayatın parçası haline gelmiş bir olgu olarak yönetilenleri doğrudan ilgilendiren sonuçlar doğurmaktadır. Vatandaş olarak kötü yönetim uygulamalarıyla karşılaşmak her zaman olasıdır. Sağlık kuruluşlarının önünde muayene olmak ve ilaç almak için oluşturulan uzun kuyruklar, yerel yönetimlerin altyapı hizmetlerini gerçekleştirmek üzere kazıp uzun süre açık bıraktığı yollar, görmeye alıştığımız kötü yönetim örneklerinden sadece birkaçı olmaktadır. Hayatın her döneminde çeşitli sebeplerle karşılaşılan ve şikâyet konusu olan kötü yönetim, kamu yönetimlerinin yönetilenlerle olan ilişkilerinde önemli bir problem teşkil etmektedir.

Kötü yönetim nitelendirilmesi *maladministration* teriminin karşılığı olarak kullanılmakta olup, tanımlanmasında güçlük çekilen bir kavramdır. Bazı yazarlar, kötü yönetimin varlığını tespit etmenin onu tanımlamaktan daha kolay olduğunu belirtmektedirler (Le Clainch'ten aktaran Eken, 1998: 128). Nitekim bir Yeni Zelanda Ombudsmanının « kötü yönetim bir buzdağının görünen tepesine benzer, kazdıkça daha fazlası bulunur » şeklindeki ifadesi, bu kavrama ilişkin kesin bir tanım verilmesindeki güçlüğü yansıtmaktadır (Temizel, 1997: 44; Moore, 1992: 625). Dolayısıyla daha ziyade kötü yönetim bulguları referans olarak alınıp kavramın neyi anlatmak istediği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda kötü yönetim kavramının tanımlanmasında iyi yönetim olgusu dikkate alınarak, olması gerekenle olan arasında karşılaştırılma yapılarak bir sonuca ulaşılmaya çalışılmaktadır (Eken, 1998: 128).

Belirsiz bir kavram olarak kötü yönetim kavramına ilişkin çeşitli tanımlar yapılmıştır. Eken'e (1998: 129) göre kötü yönetim, "eylem ve işlemleri ya da hareketsizliği sonucunda yönetilenleri tatmin etmeyen ve onlarda hoşnutsuzluk doğuran bir yönetsel mekanizma ve süreçtir". Ridley'e (1984: 139) göre kötü yönetim, « yönetimin yol gösteren kurallara uymaması veya yetkilerini kullanırken uygun yöntemler kullanmamasıdır ». Smith ise kötü yönetimi tarif ederken yönetilenlerin karşılaştığı haksız uygulamaları esas almaktadır. Ona göre kötü yönetim, « idari kusurların çokluğu, hizmet kusuru, görev ihmal, bozulma durumu, tarafgirlik, haksız olarak ayırım yapma, ters davranış, fertlere haklarını gösterirken yanlış yol gösterme, ferd haklarını bildirmede ihmalkâr davranma, genel tahakküm, yetkilerini haksız amaç-

lar için kullanma, ilgili belgeleri dikkate almama, ilgisiz belgelere dayanma, yazılı cevap verilecek evraka cevap vermekte ihmal gösterme, vergi iadesi yapmayı makul olmayan bir sebeple geciktirme veya haksız vergi talebinde bulunma v.b. hususları kapsamaktadır » (Arslan, 1986: 163). Dolayısıyla kötü yönetim, yönetimin var olan bir hukuk kuralına uymaması durumunda da söz konusu olmaktadır. Yönetimsel karar ve faaliyetlerde önceden belirlenmiş hukuk kurallarına aykırılık varsa kötü yönetim olgusu ortaya çıkmış demektir (Sabdurin, 1974: 396).

Görüldüğü gibi kötü yönetim çok geniş kapsamlı bir kavram olup, yönetimin uygulamalarına ilişkin çeşitli unsurları barındırmaktadır. Kötü yönetim, yönetimsel faaliyetlerin icra yöntemleri nedeniyle bireyler üzerinde oluşan ve haksızlığa uğramaktan kaynaklanan olumsuzlukları ifade etmektedir. Kötü yönetim, bireyler açısından adaletsizliğe yol açan yönetimin tedirgin edici tutumları olmakta ve çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Yönetim, aynı durumlar karşısında usul paralellığı ilkesine uymamışsa, karara veya uygulamaya konu olan olaya ilişkin tüm olgular ve mevzuat incelenmeyip ilgililer bu konuda yeterli şekilde bilgilendirilmemişse veya yanlış bilgilendirilmişse, çok yavaş hareket edip hantal bir tutum sergilemişse, yönetilenlerin talepleri karşısında tepkisiz kalmışsa, yönetimsel karar veya uygulamaları mevzuata aykırı olarak gerçekleştirmişse ortada kötü yönetimin varlığından söz etmek mümkündür.

Türlerinden hareketle kötü yönetim, idare hukuku ve yönetim bilimleri eksenlerinde disiplinler arası incelemeye konu olması gereken bir olgu olarak ortaya konulmaktadır (Sabourin, 1974: 407).

Kötü yönetim, düzensiz bir yönetimsel olgu veya kötü organizasyondan kaynaklanması durumunda yönetim biliminin inceleme konusu olmaktadır. Bu anlamda bireyler, yönetim tarafından alınan kararlar ve sunulan hizmetlerin beklentilerini hiç karşılamadığı veya yetersiz karşılandığı kanısındadırlar. Yönetimin isabetsiz kararları, eksik veya yetersiz hizmet sunumu veya hizmet sunmaması bireylerin menfaatlerini ihlal ettiğinden şikâyet konusu olmaktadır. Yönetimin amacı kendisine iletilen gelirler doğrultusunda çıktı üretmek olduğuna göre, bireylerin talepleri doğrultusunda hizmet sunumu gerçekleştirilmediğinden ortada kötü yönetim vardır. Kötü yönetimin bu şekliyle varlığı yönetimsel faaliyetin verimli ve etkili bir şekilde yapılmadığının göstergesi olmaktadır. Bu yönüyle kötü yönetim, yönetimin yapısında ve işleyişindeki bozuklukların sonucu olup, yönetimin, hukuk dışı bir tutum sergilememekle beraber belirlenen hedeflere ulaşamamasını ifade etmektedir. Böylece kaliteli hizmet sunumu bağlamında yönetimin verimliliği ve etkinliği sorgulanmaktadır.

Kaliteli hizmet anlayışı, hizmet edilenlerin beklentileriyle odaklaşan bir yönetim stratejisidir (Walsh'ten aktaran, Bilgin, 1995: 177). Bu anlayış çerçevesinde yönetimin de hizmetin yöneldiği kitlelerin beklentilerini tatmin edebilecek şekilde hizmet üretmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinde kalitenin sağlanması için eşitlik,

kamu hizmetlerinde süreklilik, kamu hizmetlerinde düzenlilik, kamu hizmetlerinde yeterlilik ve kamu hizmetlerinde etkililik gibi unsurlara vurgu yapılmaktadır (Bilgin, 1995: 177).

Kötü yönetim, idare hukukuyla da ilgisi olan bir olgudur. Yönetimin işleyişine egemen olan hukuki metinlerin sayısı gittikçe çoğalmaktadır. Vatandaşlar, hukuki metinlerin ruhuna aykırı bir şekilde yorumlanmasından dolayı zarara maruz kalabilmektedirler. Kötü yönetim, bir hukuki metnin eksik veya yanlış uygulanmasından, gecikmeli uygulanmasından veya uygulanmamasından kaynaklanıyorsa idare hukukunun inceleme alanına girmektedir (Sabourin, 1974: 407).

Kötü yönetimin ortaya çıkmasında yönetimin sahip olduğu takdir yetkisinin kullanımının da sorgulanması gerekmektedir. Takdir yetkisiyle yönetime tanınan karar alma ve uygulama serbestliği ile kötü yönetim arasında doğrudan bir ilişki olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle kötü yönetim, takdir yetkisinin keyfi ve isabetsiz kullanılması sonucu meydana gelebilmektedir. Bu nedenle yönetimin sahip olduğu takdir yetkisinin kullanılma koşullarının incelenmesi önem kazanmaktadır.

Kötü Yönetim ve Yönetimin Takdir Yetkisi

Kamu hizmetlerini etkili ve verimli bir şekilde yürütmekle yükümlü olan yönetimin sahip olduğu yetkiler bağlı yetki ve takdir yetkisi olmaktadır. Bağlı yetkiyle, yönetime nasıl davranması kesin bir biçimde belirtilmiş olduğundan insiyatif tanınmaktadır. Takdir yetkisinde ise karar alma ve uygulamada yönetime belli ölçüde serbestlik tanınarak mevcut çözüm yollarından hangisini uygulayacağına kendisi karar vermektedir (Gözübüyük, 2002: 299).

Devletin yeni görev alanlarıyla tanışmasına paralel olarak kamu yönetimlerinin hacimlerinin büyüdüğü bir olgudur. Yeni görev alanlarında hizmet sunmakla yükümlü olan yönetime takdir yetkisini geniş tutan yasal düzenlemeler kaçınılmaz görünmektedir. Ekonomi, kentleşme, çevre, bilişim teknolojileri gibi alanlarda yasal düzenlemeler konunun genel çerçevesini belirleyip içeriğinin belirlenmesini yönetimin düzenleyici işlemlerine bırakmakta ve dolayısıyla yönetim geniş bir takdir yetkisiyle donatılmaktadır (Pontier, 1984: 50). Takdir yetkisi keyfilik anlamına gelmediğinden, yönetimin takdir yetkisini yasal sınırlar içerisinde ve kamu yararı için kullanması gerekmektedir (Gözübüyük, 2002: 300).

Yönetim, kendisine takdir yetkisi tanıdığı durumlarda kanun karşısında belli oranda serbestliğe sahip olmaktadır. Yönetime tanınan serbestlik, yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini ihtiyaca uygunluk açısından sunmak içindir. Bu nedenle yönetimin mevcut çözüm yollarından en makul olanını seçmesi beklenmektedir. Seçtiği çözüm yolunun yerindeliği, yargı yerlerince denetim konusu yapılmamaktadır. Zira yargı yerlerine tanınan denetim yetkisi hukuka uygunluk denetimiyle sınır-

landırılmıştır. Nitekim 1982 Anayasası'nın 125/4.maddesi ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2/2.maddesi bu hususu düzenlemekte olup, idarenin takdir yetkisini kaldırarak şekilde bir yargı kararının verilemeyeceğini belirtmektedirler.

Mevcut düzenlemeler karşısında yönetimin aldığı kararın yerindeligi hukuki denetim dışında kalmaktadır. Yönetimin kendisine tanınmış olan takdir yetkisini ihtiyaca uygunluk dışında kullanması olasıdır. Takdir yetkisinin keyfi bir biçimde kullanılması kötü yönetim uygulamalarına sebebiyet verebilecektir. İşte bu nedenle yönetime tanınan takdir yetkisinin kullanılması konusunda Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 1980 tarihli bir tavsiye kararı bulunmaktadır¹.

Tavsiye kararına göre takdir yetkisi, alınacak karara ilişkin olarak bir yönetsel otoriteye tanınan belli ölçüdeki hareket serbestliğini ifade etmektedir. Takdir yetkisi, yönetsel otoriteye hukuka uygun birçok çözüm arasından kendisince en uygun olanını seçme imkânını vermektedir.

Takdir yetkisinin kullanımında yönetsel otorite tamamen serbest bırakılmayıp uyması gereken prensipler belirlenmiştir. Bu prensiplerle amaçlanan yönetime yasayla bırakılan takdir yetkisinin aşırı ve keyfi bir biçimde kullanılmamasıdır. Yetkili otoritenin uyması gereken temel prensipler şu şekilde belirlenmektedir:

1. Takdir yetkisi hangi amaç için verilmişse o amaç için kullanılmalıdır.
2. Takdir yetkisi objektif ve tarafsız bir şekilde kullanılmalı, olayın özelliklerine göre ilgili unsurlar dikkate alınmalıdır.
3. Kanun önünde eşitlik ilkesine saygı gösterilmeli, her türlü ayrımcılıktan kaçınılmalıdır.
4. Yetkinin öngörüldüğü amaçların gerçekleştirilmesi ölçüsüyle bireysel çıkar, hak ve özgürlüklere zarar vermeme arasındaki ölçülülük esası korunmalıdır.
5. Yönetsel otorite ilgili konudaki kararını makul süre içinde almalıdır.
6. Yetkili otoritenin genel yönetsel direktifleri, her olayın özgün durumlarını ve genel eğilimleri dikkate alarak tutarlı bir biçimde uygulaması gerekmektedir.

¹ Recommandation n°(80)2 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration (adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 mars 1980, lors de la 316^e réunion des Délégués des Ministres), Exposé des Motifs, Strasbourg. Aynı kararın değerlendirilmesi için bkz. Gözübüyük, a.g.e. s.302-303.

7. Takdir yetkisine ilişkin genel yönetsel direktifler kamuya açıklanmış olmalıdır. Talep eden kişiye, kişiyi ilgilendiren kararın alınmasından önce veya sonra uygun bir biçimde bu direktifler iletilebilmelidir.
8. Takdir yetkisinin kullanımıyla yapılan yönetsel işlemlerin yasallık denetimi ya bir yargı organı önünde ya da diğer bağımsız bir organ tarafından yapılabiliridir.

Tavsiye kararındaki prensipleri incelediğimizde yönetimin takdir yetkisini belli koşullar altında kullanması öngörülmekle, olası kötü yönetim bulgularının önüne geçilmek istenmiştir. Öncelikle bilinmesi gereken yönetime tanınan takdir yetkisi, kamu yararını gerçekleştirmek içindir. Takdir yetkisinin kullanımının öngörülen amaçlarla sınırlandırılmasıyla bir kötü yönetim bulgusu olan keyfiliğin önlenmesi düşünülmüştür. Takdir yetkisinin kötü niyetle kullanılması da bu yetkinin verilmiş amacına aykırı düşmektedir. Yönetsel faaliyetlerin icrasında takdir yetkisinin kullanılması objektif, tarafsız ve eşitlik prensiplerine uygun şekilde olmalı ve olayın özelliklerine göre ilgili unsurlar dikkate alınmalıdır. Takdir yetkisi kullanan yönetimin rasyonel ve hakkaniyetli bir şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinden faydalanan yönetilenler arasında ayrımcılık yapılması, bireylere takdir yetkisiyle öngörülen amacı aşacak şekilde yükümlülükler getirilerek ölçülülük ilkesine riayet edilmemesi kötü yönetim bulguları olmaktadır. Yönetimin takdir yetkisini kullanırken kötü yönetime sebebiyet vermemek için ilgili konulardaki kararlarını makul sürede almasının öngörülmesiyle yönetimin yavaşlığı ve eylemsizliği önlenmek istenmiştir. Takdir yetkisinin keyfi kullanılarak bireylerin haksızlığa maruz kalmamaları için yönetimin ilgili konudaki mevzuatı yönetsel istikrar ilkesine uygun şekilde uygulaması gerekmektedir. Takdir yetkisinin kullanımına esas olan mevzuat konusunda yönetsel açıklığın sağlanarak karardan etkilenen bireylerin ilgili hukuksal metinlere erişiminin uygun yollarla sağlanması da kötü yönetimin önlenmesine yöneliktir. Bu tür bir uygulama bireylere ilgili kararın yerindeligi sorgulama imkânı vereceğinden kötü yönetim bulgularının açığa çıkmasını sağlayabilecektir. Bu anlamda yönetimde şeffaflığın sağlanması kötü yönetimin önlenmesine önemli katkıda bulunacaktır.

Avrupa Konseyi tavsiye kararında da belirtildiği gibi yönetimin takdir yetkisinin bireylerin çıkarlarının, hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesini önlemek için yargı organları önünde veya bağımsız organlarca denetime tabi tutulması gerekmektedir. Denetim, takdir yetkisinin yasallığının denetimi olabileceği gibi yerindeliginin denetimine yönelik de olabilecektir. Yargı organlarının yönetimin takdir yetkisini kural olarak hukukilik açısından denetlemesi nedeniyle yönetimin takdir yetkisini kullanarak aldığı karar ve uygulamaların yerindeligi denetlemek üzere Ombudsman tipi bağımsız otoriteler oluşturulma yoluna gidilmektedir.

KÖTÜ YÖNETİMİ DÜZELTMEDE OMBUDSMANIN ROLÜ

Yönetimsel faaliyetler, toplum hayatının her kesimine yönelik olup bireyler üzerinde yoğun bir şekilde sonuçlar üretmektedir. Vatandaşlar artan bir şekilde yönetimsel otoritelerin olumsuz etkilerine maruz kalmaktadırlar. Yönetimsel kararların hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemek üzere geleneksel hale gelmiş çeşitli denetim türleri mevcuttur. Yönetimsel faaliyet alanlarının karmaşık ve teknik bir hal alması, geleneksel denetim yöntemlerinin yeterliliğinin sorgulanmasına yol açmıştır.

Geleneksel Denetim Türlerinin Yetersizliklerinden...

Kötü yönetim şikâyetlerini çözmeye konusunda yargı denetimi, siyasal denetim, idari denetim ve kamuoyu denetimi gibi geleneksel denetim türleri arasında yargı denetimi önemli bir işleve sahiptir. 1982 Anayasası'nın 138/3.maddesine göre yargı kararları yasama ve yürütme organlarını bağladığı gibi yönetimi de bağlamaktadır. Yönetim, yargı kararlarına uymak zorunda olduğu gibi hiçbir şekilde mahkeme kararlarını değiştiremez ve yerine getirilmesini geciktiremez. Yönetimin yargı yoluyla denetimi hukuk devletinin gereklerinden olarak kabul edilmektedir.

Kötü yönetimin önlenmesinde yargı yoluyla yapılan denetim birtakım güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bireylerin kötü yönetim uygulamalarını şikâyet yoluyla yargı yerlerine getirebilmesi belli süreçlerden geçmektedir. Hukuk kurallarının karmaşıklığı ve çeşitliliği karşısında bireylerin yargı yolunda tek başlarına şikâyetlerini sonuçlandırması zorlaşmaktadır. Bu durumda davanın avukat aracılığıyla takip edilmesi gerekir ki dava masraflarıyla birlikte şikâyetçinin yüklenmek zorunda kalacağı mali külfet artmaktadır. Mali yükümlülükten kaçınma bireylerin yargı önünde kötü yönetim uygulamalarını düzeltme yoluna gitmekten vazgeçme nedeni olabilecektir. Kötü yönetim uygulamalarının yargı yerlerince denetiminin mümkün olması durumunda denetim hukukilik denetimiyle sınırlı kalmaktadır. Bu durumda yönetimin takdir yetkisini kullanarak aldığı kararların ihtiyaca ve yönetilenlerin taleplerine uygunluğu denetlenememektedir. Nihayetinde yargı sürecinin uzun sürmesi hakkın yerine getirilmesinde bireyler için hakkaniyetsiz durumların doğmasına yol açabilmektedir. Yargı yolunun geç ve güç işlemesi en önemli eleştiri konularından birisidir.

Kötü yönetim uygulamalarının denetiminde yargı dışı yollar da mevcuttur. Bu anlamda siyasal denetim, yönetimi dolaylı olarak denetleyen ve siyasal sonuçları olan bir yöntemdir. Siyasal denetim yoluyla parlamento, yürütme organını yönetimin faaliyetlerinden dolayı denetleyebilmektedir. Ancak siyasal denetim de sınırlılıklar taşımaktadır. Parlamenter sistemlerde yürütme organı, yasama organındaki çoğunluğuna dayanarak ve parti disipliniyle işleterek yasama faaliyetlerini de kontrol etmektedir. Siyasal iktidarın rızası dışında parlamenterin yönetimsel faaliyetler nedeniyle

bakanların veya hükümetin siyasal sorumluluğunu gündeme getirmeleri zor görünmektedir.

Bireylerin kötü yönetim uygulamalarına karşı kullanabilecekleri diğer bir denetim yolu da idari denetim olmaktadır. Hiyerarşik denetim, yönetimin yürüttüğü faaliyetler nedeniyle tabi olduğu bir tür denetim türüdür. Hiyerarşik denetim, bir yönetimsel kuruluştaki yukarı derece veya basamakta bulunan makam veya memurun (üstün), kendi altındaki basamak veya derecelerde bulunan memurları (astları) denetlemesini ifade etmektedir (Günday, 2003: 71). Yönetimi bir aileye benzetsek olursak, hiyerarşik denetim aynı aileye mensup kamu görevlileri arasında gerçekleştirilen bir denetim olduğundan kötü yönetimin önlenmesinde her zaman beklenen sonuçları vermemektedir. Hiyerarşik denetimde "ailenin büyükleri" olan hiyerarşik amirler, "ailenin küçükleri" konumundaki astlarını koruma içgüdüsüyle hareket edip "aile içi" dayanışma gereği kusurlarını görmezden gelebilirler. Hiyerarşik amirler, aile içinde yaşanan problemlerin kamuoyu tarafından bilinmesini ailenin imajını bozabileceği endişesiyle pek iyi gözle karşılamamaktadırlar. Yönetim içinde "kol kırılır yen içinde kalır" anlayışı hâkim bir yönetimsel tutum olarak varlığını sürdürmektedir.

Yönetimin teftiş kurulları yollarıyla denetiminde de yetersizlikler görülmektedir. Teftiş kurulları vasıtasıyla yapılan denetimin siyasal iktidarın iradesi içinde gerçekleştiğinden onun müdahalesine açık bir denetim olmasından dolayı her zaman etkili sonuçlar vermesi mümkün olamamaktadır.

Kötü yönetim şikâyetlerinin çözümlenmesinde dış idari denetim mekanizmalarıyla yapılan denetimler de kendi içlerinde sınırlılıklar barındırmaktadır. Bu anlamda ülkemizde varolan Devlet Denetleme Kurulu (DDK), kendisinden beklenen işlevi gereği gibi yerine getirememektedir. DDK, Cumhurbaşkanının isteği üzerine hareket edip, kamu kurum ve kuruluşlarında yaptığı denetim sonucuna ilişkin raporu Cumhurbaşkanına sunar. Cumhurbaşkanı da raporu gereği yapılmak üzere Başbakanlığa göndermektedir. Bireylerin şikâyet yoluyla başvuramaması, re'sen harekete geçememesi ve raporlarını kamuoyuna açıklayamaması gibi nedenler DDK'nın kötü yönetim uygulamalarının düzeltilmesi hususundaki işlevselliğini sınırlandırmaktadır.

Kamuoyu denetimi, özellikle gelişmiş demokratik ülkelerde kendisine önem atfedilen bir denetim yolu olmaktadır. Yönetimsel faaliyetler, çoğunlukla tek yanlı kararlar sonucu gerçekleştiğinden, bu uygulamalardan etkilenen veya etkilenme olasılığı olan yönetilenlerin göstermiş olduğu tepki kamuoyunu oluşturmaktadır. Kamuoyu yoluyla oluşan baskı, yönetimin kendisine çeki düzen vermesinde etkili olabilmektedir (Akıncı, 1999: 60). Bununla birlikte kamuoyu denetiminin yönetim üzerindeki etkinlik derecesi tartışmaya açık bir husustur. Her şeyden önce söylenmesi gereken tek bir kamuoyunun olmadığıdır. Sorunlara göre oluşmuş kamuoyundan bahsedilebilir. Kamuoyu denetimi, doğası gereği çoğunlukla geçici ve değişken olmaktadır.

Çok kısa süreli ve ani bir şekilde ortaya çıkıp kaybolabilecek olması, kamuoyunu oluşturan baskı gruplarının öznel çıkarlarıyla kamu yararını her zaman net olarak ayırmanın mümkün olmaması gibi nedenlerden dolayı kamuoyu denetiminin her zaman gerçek bir denetim işlevini yerine getirdiğini söylemek güç olacaktır (Pontier, 1984: 54).

Geleneksel denetim yolları yanında son zamanlarda güncellik kazanan uluslararası yargı denetimine değinmek yerinde olacaktır. Bu denetim yoluyla, kötü yönetim bulgularının uluslararası yargı organları tarafından tespit edilmesi sonucunda yönetimin uygulamaları, uluslararası yargı organları tarafından yaptırıma maruz kalmakta ve dolayısıyla yönetim uluslararası düzeyde teşhir konusu olmaktadır. Bununla birlikte uluslararası yargı denetiminin de her zaman yönetim üzerinde etkili olduğunu söylemek güçtür. Öncelikle bu denetim yönteminin uygulanabilmesi ülkenin uluslararası yargı yerlerinin denetimini kabulüne bağlıdır. Kötü yönetimden dolayı çıkarları zedelenen, hak ve özgürlük ihlallerine maruz kalan bireylerin bu denetim yolunu kullanabilmesi, uluslararası yargı denetiminin kabul edilmediği durumlarda mümkün olamayacaktır. Uluslararası denetim mekanizmalarının hareket geçirilebilmesinin birtakım yöntem kurallarına bağlı olması ve mali külfet getirmesi nedeniyle tüm vatandaşların kullanabileceği kolay bir yol değildir. Uluslararası denetim mekanizmasına başvurmada iç hukuk yollarının tüketilmesi önkoşul olarak kabul edildiğinden vatandaşların şikâyetlerini öncelikle ulusal yargı önünde yapmaları gerekmektedir. Bu noktada ulusal yargı yolunun kullanılması sırasında yukarıda değindiğimiz tespitler sözkonusu olacaktır. İç hukuk yollarının tüketilmesini takiben şikâyetin uluslararası yargı mekanizmaları önüne götürülmesi gerekmektedir. Bu da sürecin uzamasını getirecektir. Sayılan hususlara uluslararası yargı yolunun kullanılmasının yükleyeceği ek mali külfetler de eklenirse kötü yönetim uyuşmazlıklarının her zaman bu denetim mekanizmalarınca çözümlenmesinin zorluğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Birçok ülkede kötü yönetim şikâyetlerini çözümlenme konusunda mevcut denetim yollarında görülen eksiklikler nedeniyle girilen arayışlarda, tamamlayıcı bir rol oynayan Ombudsman kurumunun kabul edilmesi yoluna gidilmektedir.

...Ombudsmanın Tamamlayıcı Rolüne

Klasik denetim yöntemlerinin kötü yönetim şikâyetlerini çözmede yetersiz kalmaları başka denetim mekanizmaları bulma ihtiyacını ortaya koymuştur. Bu ihtiyacın gereği gibi karşılanabilmesi yönetimi ve işleyişini tanıyan, daha somut araştırma ve inceleme yapabilen, biçim kurallarına daha az önem verip, şikâyetin özüne yönelik çözüm arayan ve dolayısıyla daha hızlı işleyen bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur (Örnek, 1988: 271).

İsveç'te 18. yüzyılda ortaya çıkmasıyla uzun bir geçmişe sahip olan Ombudsman kurumu, çıktığı ülkede kalmayıp özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren değişik adlar altında diğer ülkelere de yayılmıştır (Tortop, 1998: 3-4). Ombudsmanın yaygınlaşması klasik denetim türlerinin kötü yönetim uygulamalarına ilişkin şikâyetlerin çözümünde yeterince etkin olmadığını göstermektedir (Rivero, 1984: 334).

Çeşitli ülkelerde uygulama alanı bulan Ombudsmanın, yürütme organı karşısında bağımsız olması, kendisine yapılan şikâyetlerin kişiler tarafından yapılması ve kötü yönetime ilişkin uyuşmazlıkları adil bir şekilde inceleyerek önerilerde bulunması olmak üzere üç ortak yönüne dikkat çekilmektedir. Ombudsmana iletilen şikâyetler, yönetimin işleyişindeki aksaklıklar ve maruz kalınan haksızlıklara ilişkin olup şikâyet konuları çok çeşitli yönetim hizmetlerini ilgilendirmektedir (Tortop, 1998: 4-7).

Yargı yerleri, şikâyet konusu olan kötü yönetim bulgularını hukuka uygunluk açısından denetlemekte ve yönetime herhangi bir şekilde yönetsel uygulamaların iyileştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunamamaktadır. Aksi durumda yönetimin faaliyetlerinin ihtiyaca uygunluğunu bir nevi hiyerarşik amir gibi denetlemiş olacaktır. Ombudsmanın kötü yönetim şikâyetlerini incelemesi hukukilik yönünden olabileceği gibi hizmetin mevcut koşullar altında rasyonel bir şekilde yerine getirilip getirilmediği yönünden de olabilecektir. Yönetimin karar ve uygulamalarının etkinlik ve verimlilik açısından da denetimi yapılmış olacaktır.

Ombudsman, kötü yönetim uygulamalarından zarar gören bireylerin şikâyetlerini çözmede ve yönetimin hatalı ve eksik uygulamalarını kamuoyunun gündemine getirmesi bakımından alternatif bir denetim kurumu olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2005: 314). Ombudsman kurumunun varlığı, yönetimin yönetilenlerle olan ilişkilerinin iyileştirilmesine katkıda bulunmakta ve yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemede olumlu sonuçlar verebilmektedir (Aydın, 2004: 68).

Ombudsmanın klasik denetim yöntemlerine karşı çeşitli üstünlükleri bulunmaktadır. Öncelikle yönetilenlerin Ombudsmanı harekete geçirebilme kolaylığı sözkonusudur. Basit bir şikâyet talebinin kendisine ulaştırılması yeterli olmaktadır ve yönetilenlere mali külfet yüklememektedir. Ombudsman, kendisine iletilen kötü yönetime ilişkin şikâyetleri çözmede hızlı hareket edebilmektedir. Bu amaçla yönetimle temas geçerek kötü yönetim uygulamasını düzeltme talebinde bulunarak dostça çözüm bulmaya çalışır. Yönetim, karşısında bağımsız ve tarafsız bir otorite olarak Ombudsmanın çözüm önerilerine mümkün olduğunca olumlu cevap vermeye çalışır. Zira Parlamento tarafından atanan ve onun desteğini arkasına alan Ombudsmanın çözüm önerilerini kabul etmeye yanaşmaması durumunda yönetim, kamuoyu baskısına maruz kalacaktır. Kamuoyu baskısı, Ombudsmanın sahip olduğu en önemli araç olan yıllık raporunda veya olaya ilişkin olarak hazırlayacağı özel raporlarda kötü yönetim uygulamalarının sahibi durumundaki kamu kurum ve kuruluşu-

nu teşhir etmesiyle oluşmaktadır. Bir kamu kurum ve kuruluşunun kamuoyu önünde teşhir edilmesi ona uygulanabilecek en önemli yaptırımlardan birisi olmaktadır. Diğer bir ifadeyle Ombudsmanın en etkili yaptırım mekanizması yönetim üzerinde kamuoyunu harekete geçirerek uyguladığı baskı olmaktadır.

Kötü yönetim uygulamalarına karşı vatandaşların korunmasının temel görev olarak verildiği tipik uygulama İngiliz Ombudsman kurumu örneğinde görülmektedir. İngiliz Ombudsmanı, bireylerin kötü yönetime ilişkin şikâyetlerini inceleyerek bu belirsiz kavramın hangi olaylarda somutlaştığını kararlarıyla ortaya koymaktadır.

Kötü Yönetim ve İngiltere’de Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner for Administration)

İngiliz Ombudsmanı’nın (*Parlamento Komiseri*) temel görevi, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin yönetim önünde haklarını savunmaktır. İngiliz Ombudsmanı, yönetimin gerek mevzuatı yanlış veya eksik uygulaması veya hiç uygulamamasından gerekse de mevzuata uygun ama hizmet kalitesindeki yetersizliklerden kaynaklanan hakkaniyetsiz durumlarını düzeltmeye çalışmaktadır. Kamu gücünü kullanan yönetim karşısında zayıf bir konumda bulunan yönetilenleri yalnız bırakmayıp onların yanında yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle İngiliz Ombudsmanı kötü yönetime karşı etkili çareler aramaktadır².

İngiliz Ombudsmanı’nın faaliyet alanı, yürütme organının politik denetim monopolünü elinde tutan Parlamentoyla, yasalara uygunluğu denetleyen hukuksal denetim mekanizmaları arasında yer alır. İngiliz Ombudsmanı’na şikâyetlerin parlamenterler aracılığıyla gelmesi, Parliamentonun vatandaşın korunmasında esas rolü oynadığını göstermektedir. Parlamento denetimiyle, yargı denetiminin arasında bir faaliyet alanına sahip olan İngiliz Ombudsmanı’nın rolünün zaman içinde önem kazandığı görülmektedir (Dutheil de la Rochere, 1984: 168).

İngiliz Ombudsmanı’nın görev alanı kötü yönetimle sınırlandırılmış olunmakla beraber kötü yönetimin tanımlanmasındaki zorluklar nedeniyle görev alanı belirsizleşmektedir (Temizel, 1997: 43). Zira kötü yönetim kavramı Ombudsman kurumunu oluşturan kanunuda tanımlanmış değildir. Smith’e göre “kötü yönetim” ve “haksızlık” terimleri düşünülerek tarifsiz bırakılmıştır (Arslan, 1986: 162).

² İngiliz Ombudsmanı’nın kötü yönetimi düzeltme çabalarına ilişkin şu örnek olay verilebilir: Bir özel seyahat şirketi iflas etmişti. Bu özel seyahat şirketinin iflasından önce müşteriler tatil rezervasyonları için kapora yatırmışlardı. Şirketin iflasından birkaç hafta önce hükümetin bir bakanı, şirketin yapısının sağlam olduğuna dair açıklamalarda bulunmuştu. İngiliz Ombudsmanı’na göre, olayda hükümetin müşterilere karşı sorumluluğu söz konusuydu. Hükümet ise eleştirileri kabul etmeyerek, bakanın şirkete ilişkin açıklamaları yaptığı dönemde, şirketin mali yapısının sağlam olduğu gerekçesini öne sürmekteydi. Fakat Parlamento baskısı sonucunda hükümet, bu sorunun çözümüne ilişkin olarak geçmişe yönelik yasal düzenlemeler yapmak zorunda kaldı (Ridley, 1984: 144).

Yetki açısından salt inceleme yetkisiyle donatılan İngiliz Ombudsmanı, çeşitli kısıtlamalara tabi olmaktadır. Kendisine yapılan şikâyetleri yerinde bulursa ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından şikâyet konusu yönetsel karar veya uygulamaların düzeltilmesi veya haksızlığın giderilmesi talebinde bulunur. İngiliz Ombudsmanı’nın yönetimin kararlarını değiştirmeye ve yönetim adına karar almaya yetkisi bulunmamaktadır. Ombudsman, kötü yönetim bulguları saptadığında ilgili kamu kurum ve kuruluşunu uyararak düzeltici önlemlerin alınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Sahip olduğu en önemli yaptırım aracı uyarılarına uygun hareket etmeyen yönetsel kuruluşu Parlamento ve kamuoyu nezdinde teşhir etmektir (Akıncı, 1999: 328; Arslan, 1986: 160).

İngiliz Ombudsmanının yayınlamış olduğu raporlarda, yönetim için kötü yönetim uygulamalarına sebebiyet vermemesi için yol gösterici ilkeler de yer almaktadır. Bu ilkeler arasında yönetimin bireylere adil ve tutarlı davranması, bireylerin herhangi bir konuda bilgilendirilmesinde yönetsel düzenleyici işlemlere uygun davranılması, yönetimin kendisine yapılan şikâyetleri mümkün olduğunca kısa sürede yanıtlaması, yönetsel gizliliğin geniş yoruma tabi tutulmaması ve katı kurallar adaletsizliğe yol açıyorsa bireyden yana kuralların yumuşatılması gibi ilkeler yer almaktadır (Akıncı, 1999: 333-338).

Ombudsman, tespit ettiği kötü yönetim uygulamalarına çareler üretmeye çalışmanın yanında yönetsel uygulamaları iyileştirmeyi de amaçlamaktadır. Bu nedenle İngiliz Ombudsmanının vatandaş savunuculuğundan ziyade iyi yönetim (*bonne administration*) savunuculuğu yaptığına dikkat çekilmektedir (Dutheil de la Rochere, 1984: 169).

İngiliz Ombudsmanı’nın faaliyetleri değerlendirildiğinde genellikle olumlu sonuçlar alındığı görülmektedir. Ombudsman ve ekibinin genelde kamu görevlileri arasından seçilmesi yönetsel süreci tanıma avantajı sağlamaktadır. Yönetimle olumlu diyalog kurulmaktadır. İngiliz Ombudsmanı kamu görevlileri nezdinde olumlu bir imaja sahiptir. Kamu görevlileri yönetimi tanımayan birisinin denetimine gösterdikleri direnci Ombudsmana karşı göstermemektedirler (Ridley, 1984: 141).

Görüldüğü gibi kötü yönetimin önlenmesinde Ombudsman kurumu önemli işlevler üstlenmektedir. Yolsuzluk, yozlaşma ve rüşvet gibi yönetim bozukluklarına neden olabilen kötü yönetime karşı çarelerden birisi de Ombudsman kurumu olmaktadır. Ombudsman, bireylerin çıkar, hak ve özgürlük ihlallerine neden olan kötü yönetimi düzeltmeye çalışmakla kalmayıp, sunduğu önerilerle bu yönetim bozukluklarının ortaya çıkmasının önlenmesine katkıda bulunmaktadır. Ombudsmanın yukarıda belirtilen geleneksel denetim yolları karşısındaki avantajları, kötü yönetime etkili çare olma yolunda kendisine ayrıcalıklı bir konum kazandırmaktadır. Kötü yönetim şikâyetleri nedeniyle diğer denetim yollarının işletilemediği veya işletilip de sonuç

alınmadığı durumlarda Ombudsman, etkili çözümler üreterek çare kurumu olduğunu göstermektedir.

SONUÇ

Günümüz kamu yönetimleri gittikçe karmaşık bir yapıya bürünmektedirler. Yönetimin karmaşıklığı ve bürokratik aşırılıkları karşısında geleneksel denetim usullerinin yetersizlikleri nedeniyle yönetilenlere ek güvenceler sağlamak gerekmektedir. Çeşitli ülkelerde yapılan yönetsel reformların amacı da yönetilenlerin konumlarını yönetimin bürokratik gücü ve kötü yönetim uygulamaları karşısında güçlendirmeye yöneliktir.

Birçok ülkenin yönetim yapısında yer bulan Ombudsman kurumu, vatandaşların şikayetlerine konu olan yönetimin hata ve eksikliklerinin düzeltilmesinde etkin rol oynayarak yönetilenlerin koruyucusu durumuna gelmiştir. Ombudsman bu işleviyle kötü yönetimin meydana gelmesinde etkili olan yönetsel prensiplerin ve kamu görevlilerinin tutumlarının iyi yönetim doğrultusunda evrimleşmesine yardımcı olmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetiminin aşırı büyümesinden ve yeni sektörlerin ortaya çıkmasından dolayı sıkça karşılaşılan kötü yönetim uygulamalarının önlenmesinde veya azaltılmasında düşünülen çarelerden birisi de Ombudsman kurumunun hayata geçirilmesi olmalıdır. Türkiye gibi idari yargı sistemine sahip olan ülkelere birisi olan Fransa’da Ombudsman kurumu kötü yönetim şikayetlerini çözmede önemli katkılar sağlamaktadır (Şengül, 2003). Ombudsman kurumu, diğer denetim yollarını ikame etmek amacıyla değil, bu denetim yöntemlerinin yanında vatandaşlar için hakkaniyetsiz durumlar yaratan kötü yönetim uygulamalarını düzeltmek için düşünülmüştür. Bu düşüncenin bilincinde olarak Türkiye’de bu yöndeki çabalar uzun süredir devam etmektedir. Nitekim önceki yasama döneminde Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı hazırlanarak Ombudsman kurumu ihdas edilmek istenmişti. Kadük olan bu yasa tasarısı, yönetim-yönetilen ilişkilerinin genişlemesinden ve karmaşıklaşmasından dolayı artan şikâyetlerin hızlı ve etkili bir şekilde çözümlenmeleri konusundaki ihtiyacı göstermektedir. Böylece etkin bir rol oynamasını mümkün kılacak bir anlayışın ürünü olarak Ombudsman kurumunun Türkiye’de oluşturulması Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesine şüphesiz katkıda bulunacaktır.

KAYNAKÇA

- AKINCI, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta.
- ARSLAN, Süleyman (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.19, S.1, ss.159-173.

- AYDIN, A. Hamdi (2004), *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- BİLGİN, K. Ufuk (1995), “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, *Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildiriler*, I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayını No: 261, ss.171-191.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE, Jacqueline (1984), “Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en Grande Bretagne”, *Administrations et administrés en Europe* (Ed., Charles Debbasch), Paris: Editions du CNRS, ss.161-173.
- EKEN, Musa (1998), “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70, S.419, ss.128-139.
- ERYILMAZ, Bilal (2005), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2002), *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÜNDAY, Metin (2003), *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- MOORE, Victor (1992), “Peut-on évaluer le role des ombudsmans ?”, *Revue française d’administration publique*, N.64, oct-déc., ss.623-628.
- PONTIER, Jean-Marie (1984), “Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en France”, *Administrations et administrés en Europe* (Ed., Charles Debbasch), Paris: Editions du CNRS, ss.43-61.
- ÖRNEK, Acar (1988), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Metinler Matbaacılık.
- RIDLEY, F.F (1984), “Contrôle juridictionnel et nouvelles protections en en Grande-Bretagne”, *Administrations et administrés en Europe* (Ed., Charles Debbasch), Paris: Editions du CNRS, ss.119-161.
- RIVERO, Jean (1984), “Contrôle juridictionnel et nouvelles protections de l’administré, rapport de synthèse”, *Administrations et administrés en Europe* (Ed., Charles Debbasch), Paris: Editions du CNRS, ss.325-337.
- SABOURIN, Paul (1974), “Recherches sur la notion de maladministration dans le système français”, *AJDA*, ss.396-408.
- ŞENGÜL, Ramazan (2003), “Fransa’da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Médiateur de la République) Rolü”, *Danıştay Dergisi*, Yıl.33, S.105, ss.31-38.

TEMİZEL, Zekeriya (1997), *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, Ankara: IULA Yerel Yönetim Dünyası.

TORTOP, Nuri (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.3, ss.3-12.