Makalenin geliş tarihi: 30.09.2020
1. Hakem rapor tarihi: 10.11.2020
2. Hakem rapor tarihi: 19.11.2020
3. Hakem rapor tarihi:09.12.2020
Kabul tarihi: 12.12.2020

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN DENETİM YÖNTEMLERİNİN ETKİNLİĞİ VE KAMUOYU DENETİMİ ÜZERİNE NİTEL BİR İNCELEME

(Araştırma Makalesi)

Emre AKCAGÜNDÜZ (*)

Öz

Demokratik ülkelerin vazgeçilmez unsuru idarenin denetlenmesidir. İdare, vatandaşların huzur ve refahı için faaliyet gösteren bir fonksiyondur. Bu fonksiyonu yöneten kişiler, yapmış oldukları faaliyetlerin tamamında kamu yararını gözetmek zorundadır. İdarenin faaliyetlerini, iş ve işlemlerini yerine getiren kişiler, kişisel çıkarlarına uygun olarak hareket edebilmektedirler. Yapılan herhangi bir kamu politikasının vatandaşların/kamunun çıkarına hizmet edip etmediği ancak denetim yoluyla anlaşılabilmektedir. İdarenin denetimi, farklı şekillerde olabilmektedir. Kamuoyu denetimi, kamu yönetiminin denetim şekillerinden birisidir. Kamuoyu denetimi, halkın; idarenin yapmış olduğu iş ve eylemler neticesinde ortaya çıkan sonuçları, kamu yararı gözetip gözetmemesine göre değerlendirip, ilgili iş ve eylemleri geri aldırabilme gücüdür. Çalışmanın iki temel amacı bulunmaktadır. İlk amacı, Türkiye'de kamu yönetiminin denetiminde kullanılan yöntemlerin etkinliğini tartışmaktır. İkinci amacı ise kamuoyu denetiminin kamu yönetimi denetiminde diğer denetim yöntemlerine nazaran etkin bir yöntem olup olmadığını tartışmaktır. Bu çerçevede çalışma üç bölüm olarak tasarlanmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde kavramsal bir tartışma yürütülmüştür. Bu bölümde, kamuoyu ve denetim kavramlarının farklı tanımları ve etimolojik kökenleri üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, kamu yönetiminin denetim yöntemleri, özellikleri ve etkinlikleri tartışılmıştır. Üçüncü bölümde kamuoyu denetiminin özellikleri ve etkinliği tartışılmıştır. Sonuç bölümünde ise elde edilen veriler çerçevesinde Türkiye'de kamu yönetimin denetiminde yaşanan sorunların nasıl çözülebileceğine dair öneriler sunulmuş ve kamuoyu denetiminin idarenin denetlenmesinde etkin bir yol olup olmadığı tartışılmıştır.

***Anahtar Kelimeler**: Kamuoyu, Denetim, Yargı Denetimi, Kamu Yönetimi, Etkinlik*

***Jel Kodu:** H83, D73*

*) Dr. Arş. Gör., Trakya Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (e-posta: emreakcagunduz@gmail.com). ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-2829-0794

Effectiveness of Control Methods in Public Administration
A Qualitative Examination on Public Opinion Inspection in Turkey

Abstract

An indispensable pillar in democratic states is to be competent in conducting administrative control. Public administration is a foremost service functioning mainly for peace and welfare of citizens in democratic states. Administrators who shall undertake the aforementioned functioning are obligated to protect public benefit in their entire activities. Nevertheless, administrators may occasionally work in accordance with their personal interests, through carrying out all sorts of administrative jobs, activities and procedures. Herein, whether any public policy is implemented for the wholesome benefit of citizens/public can be examined only though an control mechanism, so to conduct control partakes the utmost role in administrative operations. The control of public administration can be proceeded in different methods. Public opinion inspection is, for instance, a form of control in public administration. Public opinion inspection is a power of public to evaluate the results of works and activities performed by public administration according to whether the administrative authority pursues public benefit or not. The aim of this study is to observe the effectiveness of public opinion powery in administrative control. In this context, study is designed in three sections. In first section, different definitions and etymological origins of particular concepts about public opinion and control will be emphasized. In the second section, control methods in public administration will be analyzed, and the features and effectiveness of these methods will be discussed. In the third section, features and effectiveness of public opinion will be discussed. As a conclusion, depending on the obtained data, suggestions will be made for the effectiveness, status and improvement of administrative controls in public administration in Turkey.

Keywords: *Public Opinion, Control, Public Administration, Judicial Control, Effectiveness*

Jel Codes: *H83, D73*

Giriş

Denetim kavramı, herhangi bir organizasyonda istenilen amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığını ölçen bir yönetim ögesidir (Örnek, 1988). Denetimin temel amacı, hedeflenen amaçlara ulaşma sürecinde ortaya çıkabilecek aksaklıkların giderilmesidir. Kamu yönetiminin denetimi de esas olarak idarenin yapmış olduğu iş ve işlemlerin kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığının incelenmesidir. Kamu yönetiminin denetimi farklı şekillerde yapılmaktadır. Bu denetim şekilleri siyasi denetim, kamuoyu denetimi, ombudsman denetimi, etik denetimi, idari denetim ve yargı denetimidir.

Kamuoyu denetimi, kamu yönetiminin denetlenmesinde uygulanan etkin yöntemlerden birisidir. Son yıllarda siyasal süreçleri ve bu süreçlerde yönetenlerce alınan kararları etkileyen önemli aktörlerden birisi 'Kamuoyu' dur. Kamuoyu gerek siyaset bilimi gerekse

diğer birçok bilim tarafından (özellikle iletişim bilimciler) incelenmiştir. Bu incelemeler ve tarihsel süreç içerisindeki örnekler neticesinde kamuoyunun etkin bir denetim mekanizması olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle 21. yy 'da kitle iletişim araçlarının ve bilişim teknolojilerinin yaygınlaşması ile kamuoyu oluşumu ve ortak hareket edilebilirlik kolaylaşmıştır. Bu kolaylık nedeniyle dünyanın herhangi bir yerinde olan siyasi bir olay ya da eylem, aynı anda sanal ortamlarda insanların kamuoyu oluşturmasına neden olabilmektedir. Kamuoyu oluşumu ve ortak hareket etme neticesinde idarenin çeşitli faaliyetleri denetlenip kamusal yarar söylemi içerisinde ertelenebilmektedir. Özellikle dünyada ve Türkiye'de çevre, eğitim, sağlık ve kamu politikaları gibi konularda oluşan ulusal ve uluslararası kamuoyu sayesinde, siyasal iktidar kamu politikalarını değiştirmiş ya da yürürlükten kaldırmıştır (Altun ve Kulukçu, 2005).

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de kamu yönetiminin denetim yöntemlerinde yaşanan sorunları ortaya koyarak, kamuoyu denetiminin etkinliğini tartışmaktır. Bu çerçevede çalışmada öncelikle kavramsal bir tartışma yürütülecektir. Bu bölümde, kamuoyu ve denetim kavramlarının farklı tanımları ve etimolojik kökenleri üzerinde durulmuştur. Çalışmanın üçüncü bölümünde, kamu yönetiminin denetim yöntemleri incelenmiştir. Bu bölümde denetim yöntemlerinin özellikleri ve etkinlikleri tartışılmıştır. Dördüncü bölümde ise kamuoyu denetiminin etkinliği tartışılmıştır. Sonuç bölümünde ise yapılan inceleme sonucu Türkiye'de kamu yönetiminin denetim yöntemlerinin güçlendirilmesi için öneriler sunularak kamuoyu denetiminin idarenin denetlenmesinde etkin bir yol olup olmadığı tartışılmıştır.

Çalışma genel olarak "Nitel Araştırma Yöntemi" ekseninde şekillenmiştir. Nitel araştırma, sosyal bilimcileri yakından ilgilendiren; doküman analizi, yorumsama, kültür analizi, tarihsel yorum yaklaşımı, içerik analizi, betimsel yaklaşım, derinlemesine görüşme vb. yaklaşımları içerisinde barındırmaktadır. Nitel araştırma yöntemi kısaca, "Gözlem, görüşme, doküman analizi (ses, içerik vb.) nitel veri yöntemlerinin kullanıldığı, algıların ve olayların rasyonel veriler ile doğal ortamda ve gerçekçi veriler ile bütüncül bir biçimde ortaya konmasına yönelik araştırma sürecidir." (Yıldırım ve Şimşek, 2006, s.9). Çalışma da genel olarak doküman (kaynak) incelemesi çerçevesinde hazırlanmıştır. Çalışmanın konusu ile ilgili kitap, araştırma, makale ve haberler analiz edilmiştir.

1. Araştırma Etiği

Bu makale, yayın ve araştırma etiğine uygun olarak hazırlanmıştır. Yazar gerek kaynakça kullanırken gerekse araştırma yaparken bütün etik kurallara uymuştur. Çalışma, gerekli etik kontrol programlarınca taranmış ve orijinalliği kesinleştirilmiştir.

2. Kavramsal Çerçeve: Kamuoyu ve Denetim Kavramlarına Genel Bir Bakış

Kavramların etimolojik kökeni, ilgili kavramın ilk ortaya çıktığı andan günümüze kadar olan süreçteki anlamsal değişiminin anlaşılmasını kolaylaştırmaktadır.

Online Etimolojik sözlüğe göre denetim kelimesi (yani "control") ilk olarak 13. yüzyılın başında Anglo-Fransızlar tarafından kullanılmıştır. Kavram, ilk olarak yapılan bir iş ya da işlemin doğruluğunu düzeltmek, doğrulama ve kontrol etmekle yükümlü uzman kişilerin (expert controller) yaptığı işlem olarak tanımlanmıştır. Bu dönemde kralın evindeki hesapları kontrol eden kişiyi betimlemek için kullanılan "controller" kelimesi, denetim kavramının ilk kullanım örneklerinden birisidir (Etymonline, 2020). Atay (1999) eserinde denetimin (yani control) etimolojik kökeni ile ilgili bazı noktalara vurgu yapmaktadır. Atay, control kelimesinin ikinci hecesindeki "rol veya role" eklerinin bir kayıt ya da sicil defterinin üzerinde bulunan bir dizi adın denetimini olanaklı kılan, asıl, kütük, defter anlamına geldiğini belirtmiştir. Contr, ise denetleme olanağı veren asla uygun örnek veya kaydın karşılığı anlamına gelmektedir. Bu iki kavramın birleşimi ile (Contr+rol) denetim kavramı oluşmuştur. Türkçede denetim kelimesinin etimolojik kökenine bakıldığında, bu kavramın eski kullanım biçimi olan "murakabe" ile karşılaşılmaktadır. Bu kavram, "rabk" ve "rükub" kökünden gelmektedir. Bu kelime; "incelemek, bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür" (Atay, 1999, s.19) anlamlarına gelmektedir

Denetim kavramının tarihsel süreç içerisinde birçok tanımı yapılmıştır. Bu tanımlara aşağıdaki örnekler verilebilir:

- "Bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek" (Türk Dil Kurumu [TDK], 2020).
- "Yapılan iş ve işlemlerin, kabul edilen program ve prensiplere, verilen emirlere uygunluğunun araştırılması" (Kazmier, 1979, s.45).
- "Kamusal ya da özel alanda, örgütçe belirlenen amaçların ve üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin gözlemlenmesi" (Newman, 1979, s.479).
- "Bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi" (Sanal, 2002, s.4).

Yukarıda verilen açıklamalar ve temel tanımlardan sonra denetim kavramını, yapılan bir iş ya da eylemin, istenilen amaçlara uygun olarak yapılıp yapılmadığının belirlenmesi süreci olarak tanımlamak mümkündür.

Kamuoyu kavramı genel olarak İngilizcedeki "public opinion" kelimesi ile karşılık bulmaktadır. Bu kelimenin kökeni Latincedir. Latince "publicus" ve "opinion" kelimelerinin birleşmesiyle meydana gelmiştir (Atabek, 2002). Kelimenin kökenine ve ilk kullanıldığı döneme dair farklı görüşler mevcuttur. Örneğin: Hennessy (1975) kavramın ilk kullanılışını Machiavelli'ye kadar götürmektedir. Yine Speier, (1950) kavramın ilk kullanılışını Thomas Hobbes'a kadar götürmektedir. Kamuoyu kelimesinin Türkçedeki serüveni de kadim bir geçmişe sahiptir. Kavramın eski kullanımı, efkâr-ı umumiyedir.

Efkâr-ı Umumiyye'deki efkâr, "fikirler" anlamına gelmektedir. 'Umumiye' ise "*umuma âit"* anlamına gelmektedir. Efkâr-ı Umumiyye'nin sözlük anlamı: *"Bir memleket halkının bir mesele üzerindeki görüşü, kanâat ve düşüncesidir."* (Lugatim, 2020).

Kamuoyu kavramının tarihsel süreç içerisinde birçok tanımı yapılmıştır. Bu tanımlara aşağıdaki örnekler verilebilir:

- "Bir konuyla ilgili halkın genel düşüncesi, halkoyu" (TDK, 2020).
- "Belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hâkim olan kanaat" (Kapani, 2012, s.161).
- "Halkı ilgilendiren belirli bir mesele hakkında belirli bir zamanda genel yargı ya da ortak kanaat" (Daver, 1993, s.251).
- "Genel olarak kamuya ait konularda önemli sayıda insanın görüşlerinin ortak noktada toplanması ile oluşan görüş birliği" (Hennessy, 1975, s.5).
- "Siyasal ve toplumsal aktörlerin yönlendirdiği bir girişimi meşrulaştırmaya ya da gayrimeşru kılmaya yönelik onaylama veya onaylamama çağrılarında bulunularak, toplumun bir kesiminin mobilize olması ile oluşan topluluk düşüncesi" (Raynaud ve Rial, 2003, s.483).

Yukarıda verilen açıklamalar ve temel tanımlardan sonra kamuoyu kavramını, toplumun önemli bir kesimini ya da tamamını ilgilendiren bir konu ya da görüşün hayata geçirilmesi için halkın harekete geçip, mobilize olması olarak tanımlanabilir.

Çalışmanın kavramsal çerçevesi ile genel tanımlamalar yapıldıktan sonra çalışmanın ana tartışma konularından birisi olan Türkiye'de kamu yönetiminin denetim şekilleri ve etkinlikleri incelenecektir. Bu bölümde Türkiye'de kamu yönetimi alanında mevcut denetim sistemlerinin sahip olduğu eksik yönler belirlenmeye çalışılmıştır.

3. Kamu Yönetiminin Denetim Şekilleri ve Etkinlikleri

Türkiye'de kamu yönetiminin çeşitli denetim şekilleri vardır. Bu denetim şekilleri: Siyasi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi, ombudsman (Kamu Denetçisi) denetimi ve etik denetimidir (Eryılmaz, 2014; Örnek, 1988).

Siyasi denetim, en genel anlamı ile parlamento denetimidir. Parlamento denetimi, yürütmeyi elinde bulunduran gücün parlamento tarafından halk adına denetlenmesidir. Parlamentoların asli görevi, yasa yapmaktır. Parlamentolar yasa yapmanın yanında yürütme organının bağlı bulundukları mevzuata uygun davranıp davranmadıklarını halk adına denetleme görevleri de vardır. Türkiye'de Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Anayasadan kaynaklı olarak bazı yöntemlerle yürütmeyi (yani idareyi) denetlemektedir. 1982 Anayasasının 98. maddesine göre TBMM, idareyi "meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve yazılı soru" yoluyla denetleyebilmektedir. Anayasanın 98. maddesinde bu denetim şekilleri açıklanmaktadır.

Meclis araştırması, TBMM'nin belirli konularda bilgi edinmek amacıyla, yine TBMM içinden oluşan bir komisyon tarafından yapılan araştırmadır. Meclis araştırması için en

az 20 milletvekilinin imzalı talebi gerekmektedir. Talep, TBMM Genel Kurulu'nda kabul edildikten sonra araştırma komisyonu kurulur ve gerekli araştırmaları yapar. Araştırma süreci 3 ay olarak belirlenmiştir fakat 1 ay ek süre verilebilmektedir. Komisyon gerekli gördüğü takdirde dışardan uzman yardımı da alabilmektedir. Meclis araştırmalarına örnek olarak 27. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılı 10 / 1560 esas numaralı "şüpheli çocuk ölümlerinin ve Rabia Naz Vatan'ın ölümünün incelenerek bu ölümlerin sebeplerinin tespit edilip bu konuda alınması gereken tedbirlerin saptanması amacıyla bir meclis araştırması" verilebilir (TBMM, 2020).

Genel görüşme, TBMM İç Tüzüğü'nün 101.-103. maddeleri arasında düzenlenmektedir. Genel görüşme, ülkenin bütününü, devlet faaliyetlerini ilgilendiren ve genellikle önemli konularda TBMM'nin toplanıp genel kurulda genel bir toplantı/görüşme yapmasıdır. Genel görüşmeyi, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili talep edebilir. Genel görüşmeye örnek olarak 24. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılı 8/2 esas numaralı "terör olaylarında yaşanan artış ve terörle mücadele konusunda bir genel görüşme" verilebilir (TBMM, 2020).

Yazılı soru, TBMM İç Tüzüğü'nün 96 ve 97. maddelerinde düzenlenmektedir. Yazılı sorular, kısa ve öz olarak, muhatap olan kişinin özel yaşamına ve kişiliğine zarar vermeyen, milletvekilleri tarafından, Bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcılarına yöneltilen yazılı sorulardır. Bir milletvekili yazılı soru sorabilir. Sorulacak soruların cevapları kolayca bulunabiliyorsa ve sorunun amacı istişare sağlamaksa bu sorular cevaplanmayabilir. Yazılı soruya pek çok örnek verilebilir. Örneğin, 27. Yasama Dönemi, 3. Yasama Yılı 7 / 28612 esas numaralı yazılı soruda "1 Mart 2020 tarihine kadar ve halen 1500 TL altında emekli maaşı alan kişi sayılarına ilişkin" veriler sorulmuş ve bu soru Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından cevaplanmıştır (TBMM, 2020).

Meclis soruşturması, TBMM İç Tüzüğü'nün 107. ve 112. maddelerinde düzenlenmektedir. Meclis soruşturmasının muhatabı görevli veya görevinden ayrılmış olan Bakanlar ile Cumhurbaşkanı yardımcılarıdır. Bu kişiler eğer görevleri ile ilgili herhangi bir suç işlerlerse ya da işledikleri iddia edilirse TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun (301 vekil) vereceği önerge ile haklarında meclis soruşturması açılması istenebilir. Soruşturmanın açılıp açılmayacağına gizli oturumla TBMM üye tam sayısının 3/5 'inin (360 vekil) onayı ile karar verilir. Soruşturma kararı verilirse TBMM'deki siyasi partilerin temsil güçleri oranında 15 kişiden oluşan bir komisyon kurulur. Komisyon, 2 ay içinde bir rapor hazırlar. Eğer rapor için bu süre yetmezse bir kereliğine 1 ay daha ek süre verilebilir. Rapor hazırlanır ve TBMM başkanlığına sunulur. Başkanlıkta 10 gün içinde raporu bastırarak TBMM üyelerine dağıtır. Sonrasında gizli oturumda oylama yapılır. TBMM üye sayısının 2/3 'nün (400 vekil) oyu ile ilgili Bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı Yüce Divan'a gönderilir.

Son olarak Yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ve bu makam üstündeki parlamento denetimi değişmiştir. Anayasasının 105. maddesi ve TBMM İç Tüzüğü'nün 114. maddesinde Cumhurbaşkanı-

nın cezai sorumluluğu düzenlenmiştir. Bu maddelere göre görevde olan ya da görevinden ayrılmış bir Cumhurbaşkanı hakkında, herhangi bir suç işlediği iddiası ile TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğun (301 vekil) verilecek bir önerge ile soruşturma açılması istenilebilir. Önerge, en geç 1 ay içinde görüşülür. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılıp açılmayacağına yapılan gizli oylama ve üye tam sayısının 3/5'i (360 vekil) ile karar verilir. Karar verildikten sonra meclisteki partilerin güçleri oranında 15 kişilik bir soruşturma komisyonu oluşturulur. Komisyon, 2 ay içinde soruşturmayı tamamlayıp raporunu hazırlar ve TBMM Başkanlığına sunar. Rapor, TBMM Başkanlığına iletildikten 10 gün içinde vekillere dağıtılır. Dağıtıldıktan sonra 10 gün içinde de görüşülür. TBMM üye tam sayısının 2/3'ünün (400 vekil) kararı ile Cumhurbaşkanı Yüce Divan'a gönderilebilir. Yüce Divan, en geç 3 ay içinde yargılamayı tamamlar. Eğer Cumhurbaşkanı, Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan hüküm giyerse görevi sona erer.

Türkiye'de siyasi denetimin etkinliği tartışma konusudur. Bunun nedeni, siyasi denetim araçlarının bağlayıcılığıdır. Öncelikle meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı sorunun sonuçlarının herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Meclis araştırması yapılır, sonucunda bir rapor hazırlanır ve rapor kamuoyu ile paylaşılır. Eğer kamuoyu harekete geçer ise bazı yaptırımlar uygulanabilir. Fakat bu durum pratikte çokça görülmeyen bir durumdur. Hatta raporların pek çoğundan halkın genelinin haberi olmamaktadır. Yazılı soru, yanıtlanması için Cumhurbaşkanı yardımcıları ya da Bakanlara yöneltilir. İlgili muhatap, soruyu cevaplar. Verilen cevap yine çeşitli yollarla kamuoyuna duyurulur. Eğer kamuoyundan bir tepki gelmez ise yazılı soruya muhatap olan Bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı herhangi bir yaptırımla karşılaşmamaktadır. Yine genel görüşme de toplumun genelini ilgilendiren bir konuda, mecliste yapılan görüşmedir. Genel görüşme, önemli konularda yapıldığı için TBMM'de gizli oturumlarda yapılmaktadır. Genel görüşme, bir denetim aracından çok TBMM'de ortak bir noktada toplanmak için yapılan bir faaliyettir. Yine yapılan görüşme sonrasında herhangi bir yaptırım söz konusu olmamaktadır.

Siyasi denetimin etkin olarak sonuç doğuran aracı, meclis soruşturmasıdır. Bu denetim aracı ile cezai sorumluluk ortaya çıkmaktadır. Meclis soruşturması, görevinden ayrılmış ya da görevde olan Bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları için uygulanmaktadır. Bu denetim şeklinin uygulanabilmesi TBMM'de önemli sayıda milletvekilinin onayına ihtiyaç vardır. Soruşturma sürecinde öncelikle TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun (301 vekil) vereceği önerge ile ilgili Bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı hakkında meclis soruşturması açılması istenir. Bu kabul edilirse, soruşturmanın açılıp açılmayacağına gizli oturumla TBMM üye tam sayısının 3/5' inin (360 vekil) onayı ile karar verilir. Son olarak ilgili süreçler tamamlandıktan sonra TBMM üye sayısının 2/3' nün (400 vekil) oyu ile ilgili Bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısını Yüce Divan'a gönderilir. Bu süreç incelendiğinde mantıken iktidarda bulunan bir partinin istediği takdirde bir Bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısını suç işlemiş olsa bile Yüce Divan'a göndermeme şansı vardır. Nedeni şu şekildedir: Öncelikle iktidar olabilmek için meclisteki sandalyelerin %50+1 ne sahip olmak gereklidir. 301 milletvekiline sahip olan iktidar partisi daha ilk aşamada soruşturma önergesine engel olabilir. İlk aşamada önergenin geçtiği varsayılırsa

ikinci aşamada 360 milletvekilin muhalefet partilerince bulunması oldukça zordur. Hele ki Yüce Divan'a sevk için 400 vekilin bulunması kolay kolay mümkün görünmemektedir. Burada açıkça görüldüğü gibi bu denetim yönteminin etkinliği oldukça tartışmalıdır. Bu durum Cumhurbaşkanının herhangi bir suçtan Yüce Divan'da yargılanması içinde geçerlidir. Zira yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanın artık partili olması (partisinin de büyük ihtimalle iktidar olması[1]) Yüce Divan'a sevkini zorlaştırmaktadır. Çünkü Türkiye'de parti içi demokrasinin zayıf olması ve lidere olan sadakatin çok güçlü olması, Cumhurbaşkanını belirtilen nitelikli çoğunluklarla Yüce Divan'a sevkini güçleştirmektedir. Sonuç olarak Türkiye'de siyasi denetimin etkin olmayan bir denetim yöntemi olduğu yapılan inceleme sonucunda açıkça görülmektedir.

Yargı denetimi, denetim türleri arasında en eski türdür. Türkiye'de yargı denetimi kavramı ilk olarak 1961 Anayasasında düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının 125. maddesinde idarenin yargı denetimine tabi olduğu açıkça belirtilmiştir (Karahanoğulları, 2013). İdare yapmış olduğu her türlü iş, işlem ve eylemden ötürü yargı denetimine tabidir. Anayasanın 125. maddesinde, yargı denetiminin hukuka uygunluk ile sınırlı olduğu, yerindelik denetimi şeklinde yapılamayacağı belirtilmiştir. Yine yargı denetimi ile yürütmenin mevzuatta belirtilen idari işlem/idari eylem niteliğinde ya da idarinin takdir yetkisini kaldıracak nitelikte yargı kararları verilemez. İdari işlemlerin uygulanması sürecinde imkânsız ve telafisi olmayan zararlar ortaya çıkarsa ayrıca yapılan idari işlem açıkça hukuka aykırı ise yürütmenin durdurulması kararı verilebilir. Ayrıca kamu düzeni, savaş, genel sağlık, seferberlik, milli güvenlik konularında ve olağanüstü durumlarda yürütmenin durdurulması kararı sınırlandırılabilir.

Yargı denetimi, hem vatandaşların haklarının korunması açısından hem de hukuk devletinin en temel özelliği olması nedeniyle önemlidir. Yargı denetimi, bürokrasi üzerinde uygulanan bir yönetim şeklidir. Zaten idare hukukunun en belirgin özelliklerinden birisi, kamu gücü kudreti ile donatılmasıdır. Bu açıdan idare, vatandaşlar karşısında üstün bazı ayrıcalıklara sahiptir. Bu durumun neticesinde ortaya çıkabilecek sorunlar yargı denetimi ile aşılabilmektedir.

Yargı denetiminin etkinliği de tartışma konusudur. Özellikle Türkiye'de son yıllarda yargı denetimine çokça eleştiriler getirilmektedir. Öncelikle yargı denetiminin en belirgin sorunu, personel eksikliğidir. Bunun yanında hâkim ve savcı adaylarının eğitim sürelerinin yeterli olmayışı, tecrübesiz hâkim ve savcıların verdikleri kararlarda sorunlar doğmasına yol açmaktadır. Basına da yansıyan bir haberde Yargıtay'a yerel mahkemelerden giden 100 dosyadan 62'sinde kararların değiştiği belirtilmiştir ("Yargıtay'daki Davaların", 2015). Bunun yanında Türkiye'de yargılama süreçlerinin çok uzun sürmesi de yargı denetiminin etkinliğini sarsmaktadır. Yargı denetiminin etkinliği ile ilgili getirilen

1) Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Cumhurbaşkanı iktidar partisinden değil başka partiden ya da bağımsız bir aday olarak ta seçilebilir. Bu durum olası ihtimaller dâhilindedir. Fakat sistemin, istenilen amaçlar doğrultusunda işleyebilmesi ve gerçeklikler göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanı, büyük ihtimalle mecliste çoğunluğu bulunduran siyasi partinin ya da ittifakların adayı arasından seçilmektedir.

bir başka eleştiri de yargı süreçlerinin çok karmaşık, teknik ve pahalı oluşudur (Mutta, 2005). Türkiye'de yargı denetimine getirilebilecek bir eleştiri de bazı yüksek mahkeme üyelerinin Cumhurbaşkanınca seçilmesi ve atanmasıdır. Örneğin; Cumhurbaşkanı, 15 üyeli Anayasa Mahkemesi'nin 12 üyesini, Danıştay'ın üyelerinin ¼'ünü, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) 13 üyesinin 4'ünü, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilini seçmekte/atamaktadır. Bu durum, yargı denetiminin tarafsızlığını ve etkinliğini zedelemektedir. Bu örneklerden de anlaşılacağı gibi Türkiye'de yargı denetiminin etkinliği tartışmalı bir konudur.

Ombudsman denetimi ise diğer denetim yöntemlerinden farklı bir denetim şeklidir. Ombudsman denetimi klasik denetim anlayışının sahip olduğu bürokratik, hiyerarşik, kapalı, sınıf farklılığına dayanan yapısına alternatif aranırken, dikkatleri üstüne çeken bir denetim şeklidir. Ombudsman denetimi, klasik denetim anlayışının tersine dinamik, halkı sürecin içine katan, çok kimlikli bir anlayışa sahiptir (Özden, 2010). Ombudsmanın tanımı 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) Kanunu'nda yapılmıştır. Kanunun ilk maddesinde Ombudsman/Kamu Denetçisi: "Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak için oluşturulmuş denetim kurumu" şeklinde tanımlanmıştır. Teoride ve İskandinav ülkelerinde her ne kadar ombudsman denetimi etkin olarak görülse de Türkiye'de durum biraz farklılık göstermektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının bir yaptırımı yoktur. Kurumun kararları tavsiye niteliğindedir. Bu durum, kurumun kararlarının idarece dikkate alınmamasına neden olmaktadır.

2019 yılı Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyet raporu incelendiğinde, kurumun denetiminin etkinliği noktasında bazı veriler dikkat çekmektedir. Örneğin, kurumun verdiği tavsiye kararlarına idarece uyulma oranı: 2013'te %20; 2014'te %39; 2015'te %37; 2016'da %42; 2017'de %65; 2018'de %70; 2019'da %75'tir (KDK, 2019). İdarenin farklı ülkelerde ombudsman kararlarına uyma oranı 2013-2019 yılları arasında ortalama: İngiltere %99, Norveç %99, Fransa %80'dir (KDK, 2014). Bu veriler incelendiğinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim etkinliğinin istenilen seviyelerde olmadığı görülmektedir. Özellikle, 2013 yılında kurumun yeni kurulması ve halk tarafından yeterince tanınmaması da idarenin kurumun tavsiye kararlarını göz ardı etmesine neden olmuştur. Fakat kurum, son yıllarda yaptığı tanıtım faaliyetleri ile denetim ve tanınırlık etkisini artırmıştır.

Kamu yönetiminin denetiminde bir diğer yöntem de etik denetimidir. Etik, genel olarak felsefi bir kavramdır. Kavramının bu yönü, farklı disiplinlerce pek çok tanımının yapılmasına neden olmuştur. Etik kavramının çalışma hayatı içerisindeki anlamını betimleyen en iyi tanımı, Türk Dil Kurumu sözlüğü yapmıştır. TDK etiği, "çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü" (TDK, 2020) olarak tanımlamıştır. Etik kavramının kamu yönetimi için denetim boyutu, kamu hizmetlerinin görülmesi sürecinde herhangi bir kuruma ya da kişiye çıkar sağlanmaması, hak kayıpla-

rının yaşanmaması ve kamu görevlileri arasında çıkar çatışmasının engellenmesi, olarak tanımlanabilir. Dünyada ve Türkiye'de kamu yönetiminde etik kuralların belirlenmesi ve idarenin bu kurallar çerçevesinde denetlenmesi için "Etik Kurulları" oluşturulmuştur. Bu çerçevede Türkiye'de de 25.05.2004 tarihinde 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yasalaşmıştır. Bu kanun ile "kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu" kurulmuştur. Bu çerçevede 5176 sayılı Kanun uygulanmasını gösteren 13.04.2005 Yönetmelikle, kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallar açıkça belirtilmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK), kendisine yapılan başvurular ile idareyi bağlı bulunduğu mevzuat gereğince denetlemektedir.

Türkiye'de etik denetiminin etkinliği, KGEK'in yayımlamış olduğu yıllık verilerden yola çıkılarak açıklanabilir. KGEK'in denetimini etkisizleştiren bazı düzenlemeler mevcuttur. 5176 sayılı Kanun 4. maddesinde Kurula ancak genel müdür seviyesinde bulunan kişiler için başvurulabileceği belirtilmiştir. Bu madde Kurula olan başvuru sayısını oldukça azalmaktadır. Örneğin, Kurula 2017 yılında 21; 2018 yılında 34; 2019 yılında 40 başvuru, genel müdür unvanının altındaki makamda bulunan kişiler için yapıldığından direkt reddedilmiştir (KGEK, 2020). Ayrıca kanunda, hangi makamların genel müdür eşiti sayılacağına dair herhangi bir ibare bulunmamaktadır. Hangi makamın genel müdüre eş olduğuna Kurul, ilgili kamu görevlisinin çalıştığı kurumun teşkilatına bakarak karar vermektedir. Bu durum, tamamen öznel kararların verilmesine neden olabilmektedir. Bu nedenle kanundaki muğlak kavramların giderilmesi gerekmektedir.

KGEK'e 2017 yılında 126 başvuru yapılmıştır. Yapılan başvuruların 73 tanesi usule aykırılık nedeniyle reddedilmiştir. 2018'de 126 başvuru yapılmış; 99 tanesi usule aykırılık nedeniyle reddedilmiştir. 2019'da ise 132 başvuru yapılmış 105 tanesi usule aykırılık nedeniyle reddedilmiştir (KGEK, 2020). Burada toplam başvuru içerisindeki usule aykırılık nedeniyle reddedilen başvuru sayısının çokluğu dikkat çekmektedir. KGEK'in kamuoyu tarafından yeterince bilinmemesi, kuruma olan başvuruların belirli bir prosedür izlendikten sonra yapılabilmesi pek çok kişi tarafından bilinmemektedir. Reddedilen başvurular sadece başvuru usulleri nedeniyle reddedildiğinde, bazı önemli konuların göz ardı edilmesine neden olabilmektedir. Örneğin, çok önemli bir etik ihlal davranışını ortaya çıkarmak isteyen bir kişi sadece şekil şartlarına aykırı başvuru yaptığı için başvurusu reddedilebilmektedir. Bu nedenle şekil şartlarına bağlı başvuru reddi konusu tekrar düşünülmelidir.

Etik Kurulun kurulması ile ilgili 5176 sayılı kanunun birinci maddesinde, "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversitelerin" KGEK'in denetimi dışında tutulduğu belirtilmektedir. Böyle bir muafiyet nedeniyle 2017-2019 döneminde 37 başvuru geçersiz sayılmıştır (KGEK, 2020). Sayılan kurumlar oldukça önemli kurumlardır. Bu kurumların personel sayıları da oldukça fazladır. Bu şekilde kanun içinde yapılan muafiyetler, KGEK'in etkinliğini azaltmaktadır. Aynı şekilde şikâyet eden kişi-

ler, çoğu zaman mobbing vb. davranışlarla karşı karşıya kalacaklarından korktukları için kimlik bilgileri eksik ya da farklı bildirerek, KGEK'e başvurmaktadır. Bu başvurularda önemli konular olabilir. Bu nedenle başvurular direkt reddedilmemelidir. İçeriğine ve gönderilen belgelere bakıp KGEK'ce dikkate alınıp alınamayacağı kararlaştırılmalıdır. KGEK'e, kuruluş kanunu gereği tüzel kişilerin başvuru yapması yasaktır. Bu durum da düzeltilmelidir. Gerçek ya da tüzel kişinin KGEK'e başvurmasında herhangi bir fark yoktur. Burada önemli olan yapılan başvurunun içeriğidir. Sonuç olarak yukarıda belirtilen nedenlerle Türkiye'de idarenin etik davranışlar açısından denetiminin gerekli etkinliği sağlayamadığı savunulabilir.

Yukarıda verilen bilgiler çerçevesinde genel bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye'de kamu yönetiminin denetim yöntemlerinden olan siyasi denetim, yargı denetimi, ombudsman denetimi ve etik denetiminin yeterince etkin yöntemler olmadığı görülmektedir. Bu nedenden dolayı Türkiye'de kamu yönetiminin denetlenmesinde halkında işin içinde olacağı daha modern denetim yöntemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu açıdan kamuoyu denetimi, dijitalleşmenin de getirdiği olanaklarla kamu yönetiminin denetiminde farklı ve etkin bir yöntem olarak dikkat çekmektedir.

4. Kamuoyu Denetimi ve Etkinliği

Kamuoyu denetimi, diğer denetim yöntemlerine nazaran literatürde daha az işlenmiş bir konudur. Fakat kamuoyu denetimi özellikle sosyal medyanın gelişmesi ile kamu politikalarını önemli ölçüde etkiler hale gelmiştir. Kamuoyu denetimi, özellikle siyasi partiler üzerinde etkili olmaktadır. Bu durumun nedeni, siyasi partilerin oy kaygısı taşımalarıdır. Türkiye'de kamuoyu denetiminin etkinliğinin anlaşılabilmesi için somut örnekler üzerinde inceleme yapılması gerekmektedir. İncelenen örneklerde, idarenin bir kamu politikasını hayata geçirmesi sürecinde, kamuoyunun bu politikadan hoşnut olmaması durumunda, örgütlenerek, ilgili politikanın değiştirilmesi ya da kaldırılması sürecindeki etkisi tartışılmalıdır. Türkiye'de kamuoyu denetimine pek çok örnek verilebilir. Fakat kamuoyunun verdiği her tepki ulusal düzeyde kamu politikalarını etkileyememektedir. Bu nedenle yapılan kaynak taraması neticesinde ulusal düzeyde kamu politikalarını etkileyen örnekler seçilmiştir.

Türkiye'de kamuoyu denetimi ile ilgili bir platform son yıllarda dikkat çekmektedir. Bu platform, kamuoyu denetimi boyutuyla akademik çalışmalarda incelenmemiştir. Bu platformun adı Change.org'dur. Change.org, Türkiye'de ve dünyada kamuoyu oluşturulma sürecinde önemli bir etkiye sahiptir.

Change.org, kamuoyu oluşturulmasına sanal imza kampanyaları ile destek sağlayan bir platformdur. Change.org ile kamuoyunca benimsenmeyen kamu politikaları, mevzuat boşlukları ve olumsuz davranışların değiştirilmesi/kaldırılması için online imza kampanyaları düzenlenmektedir (Yıldırım ve Dağtas, 2019). Change.org akademik yazında bir çeşit slaktivistik hareket olarak tanımlanmaktadır. Slaktivizm kavramı, "dijital bir olayı, hareketi ya da eylemi durduğu yerden (pasif olarak) destekleme" (Yegen, 2014, s.84) olarak tanımlanmaktadır.

Change.org, 2007 yılında kurulmuştur. Change.org'un 19 ülkede şubesi bulunmaktadır. Change.org ayrıca, 196 ülkede yaklaşık 327 milyon insan tarafından kullanılmaktadır. Change.org, 2012 yılında Türkiye'de Türkçe olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Change.org'u kamuoyu denetimi noktasında önemli kılan, başlatılan bir kampanyanın hem ulusal hem de uluslararası çapta geniş yankı uyandırabilmesidir. Örneğin, Change.org'da en çok imzalanan ve büyük çaplı bir kamuoyu oluşmasına neden olan imza kampanyası "Özgecan Yasası" olarak adlandırılan ve içerik olarak "kadına karşı şiddet ve cinayet davalarında keyfi uygulanan cezai indirimlerin son bulması" ile ilgili kampanyadır (Yıldırım ve Dağtas, 2019). Bu kampanya öylesine geniş bir yankı uyandırmıştır ki İngiltere'deki The Independent gazetesi "2015'te İsmini Hiç Duymadığınız Dünyayı Değiştirmiş Altı Kişi" başlıklı bir haber yayımlamıştır. Gazete, bu belirtilen altı kişinin içine Change.org'da "Özgecan Yasası" kampanyasını başlatan Ege Üniversitesi öğrencisi Gözde Salur'un adını eklemiştir (Aktaş ve Akçay, 2019). Fakat şu bir gerçektir ki Change.org'ta kampanya açılmasının kolay olması ve platformda bazı açılan kampanyaların büyük ses getirmesi pek çok kişinin gerekli ya da gereksiz olarak kampanya açmasına neden olmaktadır. Bu durum Change.org'ta açılan kampanya sayısı ve başarıya ulaşan kampanya sayısı arasındaki uçurumu körüklemektedir. Bu nedenle Change.org'un etkinliği sayısal veri bazında olumsuz etkilenmektedir.

Türkiye'de kamuoyu denetimi sayesinde pek çok kamu politikası, kamuoyunun istekleri yönünde değişime uğramıştır. Bu duruma aşağıdaki örnekler[2] verilebilir:

1. 2016 yılında 6 milletvekili tarafından cinsel istismar suçu ile ilgili bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarı, içeriği itibariyle çocuk yaşta evliliğe yol açan bazı hükümler içermekteydi. Tasarı verilir verilmez yoğun eleştirilerin hedefi olmuştur. Hatta tasarıyı veren partinin (Adalet ve Kalkınma Partisinin) içinden milletvekilleri dâhil tasarıyı eleştirmiştir. Özellikle sosyal medyada bu durum çokça tartışılmıştır. Konu Cumhurbaşkanına kadar gitmiştir. Yoğun kamuoyu baskısı ve eleştiriler neticesinde tasarı TBMM'nin ilgili komisyonundan geri çekilmiştir. Tasarı geri çekilirken dönemin Başbakanı Binali Yıldırım şu şekilde bir açıklama yapmıştır: "Toplumdaki mutabakatın tam anlamıyla sağlanması, Cumhurbaşkanımızın çağrısı üzerine, milletvekillerinin konuyu daha detaylı olarak incelemesi için meclisteki bu tasarıyı komisyona alıyoruz." ("Cinsel İstismar", 2016). Bu açıklama kamuoyu denetiminin önemini vurgulayan bir açıklamadır. Başbakan Binali Yıldırım'ın açıklamasında "toplumsal mutabakat" ile kastettiği kamuoyu denetimidir. Sonuç olarak tasarı geri çekilmiştir.

2. 2017 yılında Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yapılan bir uygulama da özellikle sosyal medyada halkın örgütlenmesi ve kamuoyu oluşturması ile düzeltilmiştir. ÖSYM, 2017 yılında kamu personeli seçme sınavı (KPSS) için farklı oturumlara girecek adayların 420 TL yatırması gerektiğini belirtmiştir. Bu haber duyulur

2) Bu örnekler, 132 olay/haber arasından seçilmiştir. Örneklerin sayısı çoğaltılabilir. Örnekler seçilirken, kamu politikalarını etkileyen, medya da gündem olan ve daha çok dikkat çeken olaylar seçilmiştir.

duyulmaz önce Twitter sonra da diğer sosyal medya platformlarında (Change.org, Youtube, İnstagram gibi) kampanyalar başlatılmıştır. Pek çok kişi TBMM'ye dilekçe dahi yazmıştır. Bu durum siyasi arenada da yankı bulmuştur. Oluşan kamuoyu karşısında direnemeyen ÖSYM, sınav ücretini 180 TL'ye düşürmüştür ("KPSS Ücreti", 2017).

3. 2018 yılında, motorlu taşıtlar vergisine (MTV) %40 oranında zam yapılacağının duyurulması üzerine, başta Twitter olmak üzere sosyal medya tepkiler olmuştur. Açıklamadan kısa süre sonra Twitter'da gündemde ilk sıra olan zam haberi yazılı ve görsel medyada sıkça işlenmiştir. Sonuç olarak geniş katılımlı bir kamuoyu oluşmuş ve zam oranının indirilmesi için baskı yapılmıştır. Yapılan baskılar sonuç vermiş ve zam oranı %40'tan %25'e indirilmiştir ("MTV'de Yeni", 2017).

4. Yakın dönemde kamuoyu baskısı nedeni ile çevreyi ilgilendiren önemli bir yasa Cumhurbaşkanınca veto edilmiştir. 7193 sayılı "Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi'nin oyları ile TBMM'den geçmiştir. Yasanın yürürlüğe girmesi için Cumhurbaşkanının onayına ihtiyaç vardır. Fakat ilgili yasada termik santrallere filtre takılmasının ertelenmesi ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Bu durum özellikle termik santrallerin olduğu yerleşim yerlerindeki halk tarafından büyük tepki ile karşılanmıştır. Bu konuda Türkiye genelinde protesto yürüyüşleri düzenlenmiş ve sosyal medyada yasa gündem olmuştur. Bu duruma kayıtsız kalamayan Cumhurbaşkanı yasayı veto etmiştir ("Yasayı Veto", 2019).

5. Kamuoyu denetimi ulusal bazda olmakla birlikte yerel ya da bölgesel bazda da siyasal iktidar etkileyebilmektedir. Yerel bazda kamuoyu oluşmasına neden olan ve yakın dönemde yaşanan olay "İstanbul Üniversitesi Yemekhane Ücretleri Zammı" olayıdır. Yerel çapta sadece bir üniversiteyi etkileyen olay, birden sosyal medyanın da büyük etkisi ile ülkenin gündemine oturmuştur. İstanbul Üniversitesi öğrencilerine hem kahvaltı hem de öğle ve akşam yemeklerini uygun fiyata sunmaktadır. Fakat 2020 yılı Ocak ayı içerisinde yapılan bir açıklama ile bütçedeki sıkıntılar neden gösterilerek sabah kahvaltısının kaldırılacağı, ayrıca uygun fiyatlı öğün sayısının bire düşürüleceği belirtilmiştir. Bu açıklamaya önce öğrenciler tepki göstermiştir. Okulun içinde ve Beyazıt Meydanı'nda protesto gösterileri düzenlemiştir. Sonrasında bir öğrencinin intihar etmesi ile bu olayın arasında ilişki olduğunun öne sürülmesi tepkilerin daha da artmasına neden olmuştur. Olay birden bütün ülkenin gündemine oturmuştur. Olaya sanatçılar, siyasetçiler, akademisyenler, müzisyenler ve daha pek çok meslekten kişi de dâhil olmuştur. Sonuç olarak kamuoyu baskısı ile İstanbul Üniversitesi geri adım atarak yemek sisteminin değiştirilmeyeceğini, sabah, öğle ve akşam öğünlerinin indirimli olarak eskisi gibi devam edeceğini belirtmiştir ("Rektörlük Geri", 2020).

Yukarıda verilen örnekler çoğaltılabilir. Fakat burada vurgulanmak istenen, kamuoyu baskısı ve denetimi ile kamu politikalarının nasıl değiştiğini göstermektir. Yukarıda verilen örneklerde de görüldüğü gibi kamuoyu denetimi, kamu yönetiminin denetlenmesinde etkin bir yöntemdir.

Sonuç

Sonuç olarak, çalışma kapsamında yapılan araştırmada çeşitli bulgular elde edilmiştir. Öncelikli olarak tespit edilen bulgu, Türkiye'de idarenin denetim yöntemlerinin etkinliğinin tartışmalı olduğudur. Bu yargıya varılmasının çeşitli nedenleri vardır. Örneğin, yapılan inceleme sonucunda, Türkiye'de siyasi denetimin, idarenin denetlenmesindeki rolünün oldukça kısıtlı olduğu tespit edilmiştir. Siyasi denetimin, denetim araçları olan meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı sorunun somut yaptırımları yoktur. Örneğin yazılı soru ile ilgili bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısına sorular sorulur ve cevaplanır. Verilen cevaplar kamuoyu ile paylaşılır. Eğer kamuoyu harekete geçerse kamuoyu baskısı nedeniyle yazılı soruda belirtilen konu geri alınır ya da değiştirilir. Aksi halde ilgili bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı herhangi bir yaptırımla karşılaşmaz. Aynı şekilde meclis araştırması sonucunda da araştırma komisyonu bir rapor hazırlar ve rapor hem TBMM'ye hem de kamuoyuna sunulur. Eğer rapor yine kamuoyu tarafından dikkate alınır ve bir kamuoyu oluşursa raporun içeriği ile ilgili bir gelişme sağlanabilir. Aksi halde meclis araştırmasının hiçbir yaptırımı yoktur. Genel görüşme ise zaten bir denetim şeklinde çok TBMM de ortak bir uzlaşı sağlama zemin hazırlamak için yapılmaktadır. Siyasi denetimin en etkin olanı meclis soruşturmasıdır. Bu denetim türü sonucunda ilgili bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı yüce divanda yargılanabilir. Fakat meclis soruşturmasının açılması ve ilgili bakan ya da cumhurbaşkanın yüce divana gönderilmesi için TBMM de nitelikli çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Zaten nihai olarak TBMM üye sayısının 2/3 nün (400 vekil) oyu ile ilgili bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı yüce divana gönderilmektedir. Bu durumda iktidarda olan bir partinin en az 301 vekile sahip olduğu dikkate alınırsa yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bir bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı yüce divana gönderilmesi oldukça zordur. Çünkü yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı iktidar partisinin başkanıdır. Bakanları ve cumhurbaşkanı yardımcılarını kendisi atamaktadır. Bu durumda iktidar partisi başkanının belirleyip atadığı kişilerin yine iktidar partisince yüce divana gönderilmesi zor gözükmektedir. Zaten Türkiye gibi parti içi demokrasinin a z geliştiği ülkelerde, parti liderlerine tam bağımlılık gösterilmektedir. Hem cumhurbaşkanı hem de iktidar partisi başkanının seçtiği bir kişiyi yüce divana nitelikli çoğunluk ile göndermek, Türkiye'de çok zor gözükmektedir. Aynı durum cumhurbaşkanının Yüce Divan'a gönderilmesi için açılan soruşturma için de geçerlidir. Sonuç olarak, siyasi denetimin idarenin denetlenmesinde etkin bir yol olmadığı açıkça görülmektedir.

Türkiye'de idarenin denetlenmesi yöntemleri arasında bulunan Kamu Denetçisi denetimi ve etik denetiminin etkinliği de tartışma konusudur. Örneğim Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yayımlamış olduğu istatistiki verilerde, kurumun, Avrupa ülkelerindeki uygulamalarına nazaran Türkiye'deki uygulamasının etkinliğinin oldukça düşük seviyelerde olduğu görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, kuruluş felsefesi gereği bağımsız ve tarafsız bir kurumdur. Bu kurumun başına bağımsız ve tarafsız bir kişi gelmelidir. Bu kurala uyulmaz ise yani siyasi iktidarla geçmişte çeşitli nedenlerle ilişki ya da bağ kurmuş bir kişi Kamu Baş Denetçisi seçilirse kurumun varoluş felsefesine aykırı bir durum ortaya

çıkar. Bu nedenle de kurum istenilen amaçlara ulaşamaz. Ayrıca kurumun kararlarının bir bağlayıcılığı yoktur. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları sadece tavsiye niteliğindedir. İdare, bu tavsiye kararlarına uymalıdır. Fakat uymazsa caydırıcı bir müeyyide ile karşılaşılmamaktadır. Bu durum, kurumun kararlarına uyulma oranını olumsuz etkilemektedir. Örneğin 2013-2019 yılları arasında kurumun kararlarına uyma oranı %20-%75 bandı arasında kalmıştır. Buna karşın kurumun farklı ülkelerdeki tavsiye kararlarına uyulma oranı; İngiltere %99, Norveç %99 ve Fransa'da %80'dir. İdarenin etik açısından denetlenmesinde de durum benzerdir. Türkiye'de idarenin etik denetimini Kamu Görevlileri Etik Kurulu yapmaktadır. Fakat daha önce belirtildiği gibi kurulun kuruluş ve görevleri ile ilgili mevzuattaki düzenlemelerden kaynaklanan sorunlar (kurula ancak genel müdür seviyesinde bulunan kişiler için başvurulabileceği, kurula yapılan başvuruların şekil şartları nedeniyle reddedilme oranın yüksekliği, bazı önemli kurumların kurul denetimi dışında kalması gibi) etik denetimin etkinliğini zedelemektedir.

Türkiye'de yargı denetiminin etkinliğinde de sorunlar bulunmaktadır. Özellikle hâkim ve savcıların yürütmenin etkisinde kalarak, tarafsız karar verememeleri; cumhurbaşkanının yetkilerinin yargıya olan (dolaylı) müdahalesi (Örneğin Anayasa Mahkemesi'nin 15 üyesinden 12 tanesi seçmesi ve ataması; Hâkimler ve Savcıların özlük işleri, atama ve yükseltmelerinde önemli bir rol oynayan Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun dört üyesini seçmesi ki bu kurumun doğal üyeleri Adalet Bakanı ve Adalet Bakanı Yardımcısıdır); hâkim ve savcıların özlük haklarındaki yetersizlikler; hâkim ve savcıların mesleğe kabul sürecinde liyakat sorunu; hâkim ve savcıların mesleğe başlamadan önce aldıkları eğitimin yetersizliği. Bütün bu sorunlar, yargı denetiminin etkinliğini tartışılır hale getirmektedir.

Çalışma sürecinde yapılan araştırmada elde edilen ikinci bulgu, kamuoyu denetiminin dijitalleşmenin de etkisi ile diğer denetim yöntemlerinden daha etkili olduğudur. Bu tespitin bazı temel nedenleri vardır. Öncelikle dijitalleşmenin son yıllarda insan hayatındaki yeri ve önemine bakılmalıdır. Mobil İletişim Araçları ve Bilgi Teknolojileri İş Adamları Derneği (MOBİSAD), 2020 yılı içerisinde hazırlayıp yayımladığı Mobil İletişim Sektörü Raporu'na göre *"Türkiye'de 18 yaş üstü yetişkinlerin %98'i cep telefonu kullanmaktadır. Cep telefonu kullanan yetişkinlerin de %77'si akıllı telefon kullanmaktadır."* (MOBİSAD, 2020). Akıllı telefonlar ile istenilen her yerde internete bağlanılıp, sosyal medya platformlarında, haber sitelerinde ya da change.org gibi mecralarda gezilebilmektedir. Bu durum da insanların dijital ortamda bilgiye daha çabuk erişerek daha rahat kamuoyu oluşturmasına neden olmaktadır. Bu nedenle kamuoyu denetiminin hem daha geniş kitleleri hızlı bir şekilde mobilize etmesi hem de iktidarı kolayca etkilemesi nedeniyle diğer kamu yönetimi denetim türlerine nazara daha etkin olduğu savunulabilir. Ayrıca idare denilen kavram, iktidarda olan siyasi partinin üyelerince oluşturulmuş bir yapıdır. Bu yapının bulundukları makamda kalabilmeleri için genel ve yerel seçimleri kazanmaları gerekmektedir. Bu nedenle kamuoyunun tutumu siyasi partiler için oldukça önemlidir. Örneğin, iktidarın lehine olabilecek bir kamu politikası, kamuoyu neslinde tepki ile karşılanırsa ilgili kamu politikası ya kaldırılmakta ya da değiştirilmektedir. Bir diğer dikkat edilmesi gereken nokta, dijitalleşmenin bilgiye ulaşmayı ve insanların birbiri ile iletişime/etkile-

şime geçmesini kolaylaştırmasıdır. Çalışmanın dördüncü bölümünde incelenen change.org gibi dijital etkileşim oluşumları, kısa zamanda önemli sayıda insanın, bir konuda, bir araya gelerek kamuoyu oluşturmasına neden olabilmektedir. Bu durum neticesinde oluşturulan kamuoyu da iktidarı rahatça etkileyebilmektedir.

Çalışma neticesinde elde edilen son bulgu ise idarenin denetim yöntemlerinin daha etkin olması için çeşitli öneriler getirilmesi gerekliliğidir. Bu çerçevede, Türkiye'de idarenin denetim yollarının güçlendirilmesi/geliştirilmesi için getirilen öneriler şu şekildedir:

- Türkiye'de kamuoyu denetimi desteklenmelidir. Kamuoyu denetimi, denetim yöntemleri içeresinde en etki olanıdır. Kamuoyu denetimine olanak veren ve geliştiren Change.org gibi platformlar desteklenmelidir. Ayrıca bütün kamu kurum ve kuruluşlarına sosyal medya üzerinden ulaşımın sağlanması için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Kamuoyu denetiminin daha da geliştirilmesi için yarı doğrudan demokrasi sisteminin unsurlarına benzer unsurlar uygulanmalıdır. Örneğin belli bir sayıda vatandaşın imzalı talebi ile sorulan soruların, bürokratlarca cevaplanması zorunlu hale getirilmelidir. Ayrıca halkın faaliyetlerinden memnun olmadığı milletvekili ve bürokratlar hakkında "geri çağırma" hakkının getirilmesi gerekmektedir. Belirli bir sayıda imza toplanması halinde ilgili bürokrat ve milletvekili görevden el çektirilmelidir.
- İdarenin denetimindeki en kadim ve önemli yöntemlerden birisi yargı denetimidir. Türkiye'de yargı denetiminin etkinliği için gerekli adımlar atılmalıdır. Öncelikle yürütmenin ve iktidar partisinin başında bulunan cumhurbaşkanının yüksek mahkeme üyelerini (HSK, Danıştay, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Vekili gibi) atama yetkisi güçler ayrılığı ilkesinin sağlanması amacıyla kaldırılmalıdır. Hâkimler ve savcıların tam bağımsızlığı sağlanmalıdır. HSK'nin başkanın Adalet Bakanı olması uygulaması kaldırılmalıdır. Hâkimlik ve savcılık mesleğine kabulde liyakat ilkesinden kesinlikle taviz verilmemelidir. Hâkimler ve savcıların mesleğe kabulünden önce yeterli eğitimi almaları sağlanmalıdır.
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ilk, orta ve lise seviyesindeki okullardan itibaren tanıtımına başlanmalıdır. Kurumun tanıtımında basın ve yayın organlarından yardım alınmalıdır. Kurumun felsefesi halka anlatılmalıdır. Kamu Baş Denetçisi seçilecek adayların, Latin Amerika ülke örneklerinde görüldüğü gibi siyasetle ilişkisi olmayan, insan hakları hukuku konusunda uzman kişilerden tercih edilmesi sağlanmalıdır.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulunun mevzuattan kaynaklanan görev alanı ile ilgili sorunları giderilmelidir. Kurumun görev alanı ve yaptırım gücü geliştirilmelidir.
- Klasik yönelim anlayışı olan kurumun kendi kendini müfettişler vasıtasıyla denetlediği klasik denetim anlayışından kurumların bağımsız ve tarafsız denetçilerce denetlendiği çağdaş denetim yöntemlerine geçilmelidir.

Kaynakça

Aktaş, M. ve Akçay, E. (2019). Dijital savunuculuk örneği olarak "Özgecan yasası" Change.org ı˙mza kampanyası. *Moment Dergisi*, *6*(2), 305-336.

Altun, M. ve Kulukçu, E. (2005). Doktrin ve mevzuat ışığında kamuoyu denetimine genel bir bakış. *Sayıştay Dergisi*, *56*, 23-51.

Atabek, N. (2002). Kamuoyu, medya ve demokrasi. *Kurgu Dergisi*, *19*, 223-238.

Atay, C. (1999). *Devlet yönetimi ve denetim*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Cinsel istismar önergesi çekildi. AK Parti şimdi nasıl adım atacak?... Adalet Bakanı açıkladı... (22 Kasım 2016). *Hürriyet*. Web: https://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakan-yildirim-cinsel-istismar-onergesi-komisyona-cekildi-40284683 adresinden 15 Eylül 2020'de alınmıştır.

Cumhurbaşkanı Erdoğan o yasayı veto etti! İşte gerekçeli karar. (2 Aralık 2019). *Milliyet*. Web:https://www.milliyet.com.tr/siyaset/cumhurbaskani-erdogan-o-yasayi-veto-etti-iste-gerekceli-karar-6092008 adresinden 20 Eylül 2020'de alınmıştır.

Daver, B. (1993). *Siyaset bilimine giriş*. Ankara: Siyasal Kitapevi.

Eryılmaz, B. (2014).*Kamu yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Etymonline (2020). *Control*. Web: https://www.etymonline.com/search?q=control.adresinden 30 Mayıs 2020'de alınmıştır.

Hennessy, B. C. (1975). *Public opinion*. USA: Duxbury Press.

Kamu Denetçiliği Kurumu (2014). Kamu denetçiliği kurumu 2014 yıllık raporu. Web: ttps://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf adresinden 04 Mart 2020'de alınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu (2019). Kamu denetçiliği kurumu 2019 yıllık raporu. Web: ttps://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2019-yillik-rapor.pdf adresinden 04 Mart 2020'de alınmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2020). 2005-2020 Kamu görevlileri etik kurulu yapılan başvuruların istatistiki bilgisi. Web: http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/2005-2020basvuruistatistikleri.pdf adresinden 06 Mayıs 2020'de alınmıştır.

Kapani, M.(2012). *Politika bilimine giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.

Karahanoğulları, O. (2013). İdarenin yargısal denetimine yönelik anayasa değişiklikleri ve takdir yetkisinin yargısal denetimi. *Mülkiye Dergisi*, *35*(270), 43-64.

Kazmier, L. (1979). *İşletme yönetimi ilkeleri*. Ankara: TODAİE Yayınları.

KPSS ücreti yeniden belirlendi. (18 Haziran 2020). *Hürriyet*. Web:https://www.ntv.com.tr/egitim/kpss-ucreti-yeniden-belirlendi,j9Rq1qWxsk659CzGCuP1Vw adresinden 18 Haziran 2020 tarihinde alınmıştır.

Lugatim Sözlük (2020). Efkâr-ı umumiye anlamı. Web: http://www.lugatim.com/s/efkar%C4%B1umumiye adresinden 18 Mayıs 2020'de alınmıştır.

MOBİSAD (2020). Mobil iletişim sektörü raporu, https://mobisad.org/basin/ adresinden 04 Mart 2020 tarihinde alınmıştır.

Mutta, S. (2005). *İdarenin denetlenmesi ve ombudsman sistemi*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.

MTV'de yeni zam oranı belli oldu (% 40'tan 25'e çekildi), (4 Haziran 2020). *Ntv Haber.* Web: https://www.ntv.com.tr/egitim/kpss-ucreti-yeniden-belirlendi,j9Rq1qWxsk659CzGCuP1Vw 18 Haziran 2020 tarihinde alınmıştır.

Newman, W. (1979). *İşletmelerde ve kamu yönetiminde sevk ve idare*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Örnek, A. (1988). *Kamu yönetimi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Matbaası.

Özden, K.(2010). *Ombudsman*. İstanbul: Seçkin Yayınevi.

Raynaud, P. ve Rials, S. (2003). *Siyaset felsefesi sözlüğü*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Rektörlük geri adım attı! (6 Ocak 2020). *Cumhuriyet*. Web: https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/rektorluk-geri-adim-atti-1712687 adresinden 4 Haziran 2020'de alınmıştır.

Sanal, R. (2002). *Türkiye'de yönetsel denetim ve devlet denetleme kurulu*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Speier, H. (1950). Historical development of public opinion. *American Journal of Sociology*, *55*(4), 376-388.

Türk Dil Kurumu (2020). *Denetim anlamı*, Web: https://sozluk.gov.tr/. adresinden 10 Nisan 2020'de alınmıştır.

Türk Dil Kurumu (2020). *Kamuoyu anlamı*, Web: https://sozluk.gov.tr/ adresinden 10 Nisan 2020'de alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi Sayfası (2020). Meclis araştırması ve Meclis genel görüşme önergeleri bilgileri. Web:https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_arastirma_onergeleri.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=256127 adresinden 10 Nisan 2020'de alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi Sayfası (2020). Yazılı soru önergesi bilgileri, Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_genel_gorus_onergeleri.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=95548 adresinden10 Nisan 2020'de alınmıştır.

Yargıtay'daki davaların yüzde 62'sinde karar değişiyor, (8 Haziran 2020). *Karar haber*, Web: https://www.karar.com/yargitaydaki-davalarin-yuzde-62sinde-karar-degisiyor-59297. adresinden 8 Haziran 2020 tarihinde alınmıştır.

Yegen, C. (2014). Bir dijital aktivizm biçimi olarak slaktivizm: Change. org örneği. *Karadeniz Teknik Üniversitesi İletişim Araştırmaları Dergisi*, *4*(2), 84-108.

Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2006). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Yıldırım, O. ve Dağtaş, E. (2019). Toplumsal dayanışmanın sanal boyutu: tembel eylemcilik bağlamında Change. Org. örneği. *Global Media Journal*, *9*(18), 128-156.