

## KAMU YÖNETİMİNDE VE GÜVENLİK HİZMETLERİNDE HESAP VEREBİLİRLİK

### Accountability in the Public Management and Security Services

Serdar Kenan GÜL\*

#### Özet

Kolluk kuvvetleri görev alanı itibari ile diğer kamu kurumlarına göre daha hassas bir konumdadırlar. Demokratik düzen içerisinde polis, sosyal barışı korumak, kişi hak ve özgürlüklerinin kullanımını sağlamak ve en genel ifadesiyle halkın kendini güvende hissetmesini sağlayacak bir kamu hizmeti yapmaktadır. Polisin bu önemli ve hassas görevi yerine getirirken kontrol mekanizmalarına bağlı olarak hesap verebilir olmasının gerekliliği çok açıktır. Polisin eylemlerinden sorumlu tutulması ve hesap verebilir olması aynı zamanda demokratik toplumun temel prensiplerinden birisidir. Bu makalede, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde büyük önem verilen hesap verebilirliğin tanımı, türleri, etkin bir hesap verebilirliğin ilkeleri, Türk kamu yönetiminde nasıl işlediği, hangi araçların kullanıldığı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında hangi gelişmelerin ortaya çıktığı incelenmiştir. Bu bağlamda, bir kamu hizmeti olan güvenlik hizmetlerinde hesap verme sorumluluğu uygulamalarının mevcut durumuna bakılarak nasıl daha etkin hale getirilebileceği üzerinde önerilerde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Hesap Verebilirlik, Kamu Yönetimi, Güvenlik Hizmetleri, Polis.

#### Abstract

Compared to other public agencies, law enforcement agencies's tasks are more sensitive. In a democratic environment, police provides a public service in order to protect human rights and

\* Dr., Öğretim Görevlisi, PolisAkademisi, sekgul@egm.gov.tr  
PBD, 10 (4) 2008, ss. 71-94

freedom, social welfare and in general to enable public's feeling of safety. While achieving these tasks, it is clear that police should be held accountable from their actions. Police accountability is also one of the principles of a democratic community. This article examines the accountability processes in the Turkish public sector and security services. First, this study provides the definition of accountability, its types and principles, how it works in the public sector and what kind of improvements are made with the new public management studies. As a result, after examining the current accountability processes, this study emphasizes the significance of having efficient accountability procedures in security services as an important public service and provides recommendations.

**Key Words:** Accountability, Public Management, Security Services, Police.

## Giriş

Devletin öncelikli görevi kamu düzenini korumak ve böylece bireylerin ve toplumların güvenlik ve huzur içinde yaşamalarını sağlamaktır. Genel olarak toplumun ve dolayısıyla bireylerin her türlü suça karşı korunması, temel hak ve özgürlüklerin kullanılabilceği bir ortamın sağlanması devlet eliyle kolluk güçleri tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye'de yasalar iç güvenlik hizmetlerinin sunulması görev ve sorumluluğunu İçişleri Bakanlığı'na vermiştir. Bakanlık bu görevi kendisine bağlı olan polis, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatı marifetiyle yerine getirmektedir.

Kolluk kuvvetleri görev alanı itibari ile diğer kamu kurumlarına göre daha hassas bir konumdadırlar. Demokratik düzen içerisinde polis, sosyal barışı korumak, kişi hak ve özgürlüklerinin kullanımını sağlamak ve en genel ifadeyle halkın kendini güvende hissetmesini sağlayacak bir kamu hizmeti yapmaktadır. Polisin bu önemli ve hassas görevi yerine getirirken kontrol mekanizmalarına bağlı olarak hesap verebilir olmasının gerekliliği çok açıktır. Polisin eylemlerinden sorumlu tutulması ve hesap verebilir olması aynı zamanda demokratik toplumun temel prensiplerinden birisidir.

Bu makalede, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde büyük önem verilen *hesap verebilirliğin* tanımı, türleri, etkin bir hesap verebilirliğin ilkeleri, Türk kamu yönetiminde nasıl işlediği, hangi araçların kullanıldığı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları

kapsamında hangi gelişmelerin ortaya çıktığı incelenecektir. Bu bağlamda, bir kamu hizmeti olan güvenlik hizmetlerinde hesap verme sorumluluğu uygulamalarının mevcut durumuna bakılarak nasıl daha etkin hale getirilebileceği üzerinde durulacaktır.

### 1. Hesap Verebilirliğin Tanımı

Bir yönetim kavramı olan *hesap verebilirlik* (accountability), kamu görevlilerinin yetkilerini kullanmalarından ve yapmış oldukları faaliyetlerden sorumlu tutulmalarını ifade etmektedir.

Hesap verebilirlik, üzerinde uzlaşmaya varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişkidir (Aktan vd., 2004:169). Baş, hesap verebilirlik kavramını “bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğü” olarak tanımlamıştır (2007:3). “Hesap verebilirlik” terimi demokratik polisliğin temel taşlarından birisidir ve birçok farklı anlamlarda kullanılmaktadır; cevap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, katılımcılık ve kurallara uyma bunlardan bazılarıdır (Jones, 2006:605).

Bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme, bir başarısızlık, yetersizlik ya da usulsüzlük olması durumunda sorumluluğunu üzerine alma ihtiyacı şeklinde açıklanabilir (Arcagök ve Erüz, 2006:39).

Hesap verebilirlikten bahsedebilmek için şu şartlar gerekmektedir: Birinci olarak, hesap verebilirlik dışsaldır, yani başka bir dış otoriteye karşı yapılır. İkinci olarak, sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık içerir, yani taraflardan biri cevap ve düzeltme ister diğeri ise buna karşılık verir ve yaptırımları kabul eder. Üçüncüsü, otoritenin haklarının kabulü anlamına gelir, yani üst makamların astları üzerindeki haklarını kapsar (Balcı, 2003:116).

*Hesap verebilirlik*, genel olarak bir kimsenin veya kurumun yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye cevap vermesi ve açıklamada bulunması olarak tanımlanabilir. Diğer bir ifade ile kendilerine yetki verilen ve kaynak tahsis edilenlerin üzerinde anlaşmaya varılmış beklentiler ışığında, sonuçlara ulaşmak bakımından değerlendirilmeye tabi tutulmasıdır. Demokratik yönetimlerin özünde yer alan bir denetim yetkisi olarak da görülen *hesap verebilirlik*; devlet-vatandaş ilişkilerinde

güvenin tesis edilmesini, bilgi alabilmeyi, kontrol etmeyi ve yön vermeyi de içeren bir kavramdır.

## 2. Etkin Hesap Verebilirlik Prensipleri

➤ *Roller ve sorumluluklar açık olmalıdır.* Hesap verme sorumluluğu ilişkisi içinde olan tarafların rolleri ve sorumlulukları açıkça belirlenmiş, iyi anlaşılmalı ve üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır.

➤ *Performans beklentileri açık ve net olmalıdır.* Amaçlar, kısıtlamalar ve beklenen başarılar anlaşılır, belirgin ve üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır.

➤ *Beklenti ve kapasite arasında denge olmalıdır.* Performans beklentileri ile yetkiler, beceriler ve sağlanan kaynaklar arasında dengeli ve belirgin bir ilişki olmalıdır.

➤ *Raporlar güvenilir olmalıdır.* Ulaşılan performans düzeyini ve neler başarıldığını gözler önüne serilebilmek için bilgi; zamanında ve güvenilir bir şekilde raporlanmalıdır.

➤ *Gözden geçirme ve düzeltme mekanizmaları rasyonel olmalıdır.* Raporlamanın bir sonucu olarak mevcut şartlarda nelerin başarılmış olduğu kadar başarısızlıklar da açıkça görülmelidir. Beklentilerin gerçekleşmediğinin açık olduğu durumlarda düzeltici önlemlerin alınması gerekebilir. Hesap verme sorumluluğu düzeninde uygun değişiklikler yapılarak çıkarılan dersler kaydedilmelidir (Özbaran, 2001:4).

Yukarıda da belirtildiği gibi, etkin bir hesap verebilirlik ilişkisinin tesis edilebilmesi için roller ve sorumluluklar ile performans beklentileri açıkça belirtmeli, kapasiteler ve beklentiler arasında denge kurulmalı, raporlar güvenilir olmalı ve gözden geçirme ve düzeltme mekanizmaları rasyonel bir şekilde oluşturulmalıdır.

Kamu yönetiminde ne düzeyde bir performans ulaşıldığının hesabını soran bir kamu performans ölçütü olarak hesap verebilirlik aşağıdaki ilke ve esasları içermektedir (Bilgin, 2004:40-41):

➤ Kamu yönetiminde tutulan kayıtların doğru tutulması ve bunların doğrulanması,

➤ Hedef kitlenin istediği bilgilerin verilmesinin kısıtlı istisnalar dışında zorunlu tutulması,

- Hizmetten sorumlu kişi veya kişilerin resmen belirlenmesi,
- Sorumluların sorumluluklarını, yaptıklarını ve yapmadıklarının nedenlerini ve gerekçelerini açıklamak zorunda olmaları,
- Hizmet performansına ilişkin olumsuzluklar olduğunda gerekenin yapılması konusunda sorumluluk üstlenilmesi,
- Yapıcı ve olumlu eleştirilerin yanı sıra diğer eleştirilerin de gelebileceğinin baştan kabul edilmesi,
- Başarılar için ödüllendirilmenin, olumsuz durumlarda ise cezalandırılmanın kabul edilmesi,
- Hesap vermenin gerekirse görevi kaybetmeyi de içerdiğinin bilinmesi.

Hesap verebilirlik ilişkisinin etkinliği Hayllar'a (2000:76) göre şunları gerektirmektedir:

- Her bir hesap verebilirlik ilişkisinin fonksiyonları rasyonel bir çerçeveye oturtulmalı ve açıkça anlaşılır olmalıdır,
- Hesap verebilirlik ilişkileri karşılıklı güven ve tarafsızlık anlayışına dayanmalıdır,
- Hesap verenlerle hesap soranlar arasında iyi bir iletişim bulunmalıdır,
- Karar verme ve ilişkilerde iki yönlü bir şeffaflık olmalıdır.

Etkin hesap verme ilkeleri çerçevesinde hesap verebilirliğin tam olarak yerine getirilebilmesi için kamu görevlilerinin rol ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması; istenen sonuçlara nasıl ulaşılabileceğinin planlanması; amaçların ve performans hedeflerinin açık ve ölçülebilir bir şekilde belirlenmesi; beklentilerin, sorumlulukların ve yetkilerin hesap verebilirlik ilişkisi içinde olanların varacağı mutabakatla açıklığa kavuşturulması; hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının izlenmesi, bunun için performans ölçümü yapılması ve elde edilen sonuçların değerlendirmeye tabi tutularak raporlanması gerekmektedir (Kesim, 2005:280).

### 3. Hesap Verebilirlik Türleri

Hesap verebilirlik türleri ile ilgili yapılan çalışmalarda farklı sınıflandırmalara rastlanmaktadır. Ancak bu konuda iki tür sınıflandırma

modeli öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisinde, hesap verebilirliğin yapısına göre bir ayrıma gidilmekte ve hesap verebilirlik yatay ve dikey olarak ikiye ayrılmaktadır. Diğer sınıflandırmada ise hesap verebilirliğin niteliği ön plana çıkarılmakta ve hesap verebilirlik; siyasi, hukuki, yönetsel ve kamusal yönleri ile ele alınmaktadır.

### 3.1.Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri

Yapısına göre hesap verebilirlik, dikey (doğrudan vatandaşlara) ve yatay (hesap verebilirlik kuruluşlarına) hesap verebilirlik olarak sınıflandırılmıştır.

#### 3.1.1. Dikey Hesap Verebilirlik

Dikey hesap verebilirlik, seçim süreci vasıtasıyla doğrudan veya sivil toplum örgütleri ve medya aracılığıyla dolaylı olarak müdahil olan vatandaşlara karşı hükümetin veya genel anlamda kamunun hesap verebilirliğidir (Schacter, 2005:230). Dikey hesap verebilirlik, devletin doğrudan vatandaşlara hesap vermesi olarak da ifade edilebilir. Dikey hesap verebilirliği sağlamanın üç aracı bulunmaktadır: Seçimler, sivil toplum ve medya.

*Özgür ve adil seçimler* aracılığıyla vatandaşlar kamu yararına hizmet etmeyen ve görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmeyen kamu görevlilerini görevden uzaklaştırabilmektedir.

Meslek kuruluşları, odalar, barolar birliği, öğrenci grupları, insan hakları grupları ve kadın örgütleri gibi *sivil toplum kuruluşları* bir araya gelerek yönetimi geliştirecek yasal ve anayasal değişiklikler için girişimlerde bulunabilirler ve kamu görevlilerini izleyebilirler.

Dikey hesap verebilirliği sağlamanın diğer bir yolu ise *bağımsız medya* kuruluşlarıdır. Bağımsız ve çoğulcu medyanın yönetimde şeffaflığı sağlamada önemli bir rolü vardır. Özgür ve bağımsız basın yayın kuruluşları sayesinde kamuoyu bilgilendirilmekte ve edinilen bu bilgiler sayesinde kamuoyu sorumlulardan hesap sorabilmektedir.

#### 3.1.2. Yatay Hesap Verebilirlik

Yatay hesap verebilirlik kısaca devletin kendi hesap verebilirlik kuruluşlarına hesap vermesi olarak tanımlanabilir. Devletin icracı

birimlerinin verimliliklerini kontrol etmek ve görevlerini kötüye kullanmalarını önlemek amacıyla çeşitli kuruluşlar tarafından gerçekleştirilir. Yatay hesap verebilirlik; yasama organı, yargı sistemi, denetim kuruluşları, komisyonlar, yolsuzlukla mücadele kuruluşları, teftiş kurulları, kamu denetçisi (ombudsman), kamu şikayet komisyonları ve insan hakları komisyonu gibi kurumlar tarafından yürütülmektedir.

Dikey hesap verebilirlik mekanizmaları, hükümetin vatandaşlara karşı hesap verebilir olması açısından önemli ve temel bir role sahip olsa da tek başına yeterli olamamaktadır. Aynı şekilde, yatay hesap verebilirlik kurumları da kendi başlarına yeterli değildir. Yatay ve dikey hesap verebilirlik kurumları esasen birbirlerine bağlıdır ve birbirlerini tamamlamaktadırlar. Kamu kurumlarının işi olan yatay hesap verebilirlik, devletin kendisine rızasıyla uyguladığı bir kısıtlama anlamına gelmektedir.

### **3.2.Niteliğine Göre Hesap Verebilirlik Türleri**

Niteliğine göre hesap verebilirlik türleri şunlardır; siyasi, hukuki, yönetsel ve kamusal hesap verebilirlik.

#### *3.2.1. Siyasi Hesap Verebilirlik*

Siyasi hesap verebilirlik, demokratik yönetimin belirleyici özelliklerinden birini oluşturmaktadır. Siyasi hesap verebilirlik bir yönü ile halkın seçim ve oylama mekanizması aracılığıyla vekillerini denetlemesi anlamına gelmektedir (Aktan vd., 2004:171). Geleneksel anlamda siyasi hesap verebilirlik kavramından hükümetlerin ve hükümetleri oluşturan bakanların parlamentoya karşı kendi bakanlıklarında yapılan işlerden dolayı hesap vermesi gerekliliği anlaşılmaktadır (Balcı, 2003:120). Siyasi hesap verebilirlik aynı zamanda, bürokratların ve kamu yöneticilerinin örgütsel faaliyetlerinden dolayı politikacıya karşı olan sorumluluğunu da ifade etmektedir (Aksoy, 2004:46).

Hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşturulmasında halkı temsil etmekte olan siyasi vekillerin etkin bir denetim gerçekleştirmeleri büyük önem taşımaktadır. Gerek kendilerinin seçim mekanizması aracılığıyla halka hesap verecek olmaları, gerekse demokratik sistemin işlerliğini

sürdürmesinin etkin bir siyasi denetimin gerçekleştirilmesini gerektirmesi siyasi hesap verebilirlik mekanizmasını önemli bir konuma getirmektedir.

### 3.2.2. Hukuki Hesap Verebilirlik

Demokratik bir toplumda idarenin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında, kendini bir yaptırım karşısında bulması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir ögesi ve aynı zamanda doğal bir sonucunu oluşturur (Gözübüyük ve Tan, 1998:779). Hukuki hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğünü gözetmenin bir gereği olarak yöneticilerin mahkemeler önünde hukuksal kurallara bağlılık konusunda hesap vermelerini ifade etmektedir. Anayasada Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti ilkesi uyarınca, idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açık tutulmuştur.

Hukuki hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğünü sağlamanın bir gereği olarak yöneticilerin mahkemeler önünde hesap vermesi olarak görülmektedir. Bu kavram, kişilerin haklarını ve menfaatlerini savunmasına imkân vererek ve idareyi yasalara uygun hareket etmeye zorlayarak hukukun üstünlüğünün sağlanmasına katkıda bulunmakta ve demokratik yönetimin temel değerlerinin korunmasına hizmet etmektedir.

### 3.2.3. Yönetmel (idari) Hesap Verebilirlik

Yönetmel hesap verebilirlik kavramı genel olarak, idari yönetimde kamu görevlilerinin ve bürokratların üst yönetime hesap verme yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır (Aktan vd., 2004:171). İdari eylem ve işlemlerin yasalara uygunluk, düzenlilik ve amaçlara yönelik olup almamak bakımından denetlenmesinde en etkili yöntem, bu kurum ve kuruluşların kendi oluşturdukları yapılar tarafından denetlenmesidir. Bu denetim sayesinde kamusal güç ve yetkileri kullanan kamu görevlilerinden eylem ve işlemleri hakkında hesap sorularak yönetmel hesap verebilirlik mekanizması işletilmektedir.

### 3.2.4. Kamusal (kamuoyuna) Hesap Verebilirlik

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, halka karşı sadece siyasilerin hesap vermesini, kamu yöneticilerinin ise mevcut kurallara uygun davranmakla sorumlu tutulmasını öngörüyordu. Ancak, kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün sonucu ve şeffaf yönetimin gereği kamu çalışanlarının sadece



siyasilere değil, halka/müşterilere karşı da sorumlu olması gerektiği vurgulanmaktadır (Eken, 2005:39).

Kamusal hesap verebilirlik, siyasilerin ve yöneticilerin insanların çıkarlarını veya haklarını ilgilendiren kararlar alırken neden bu kararları aldıkları ve politikaları uyguladıkları konusunda kamuya açıklamada bulunmaları gerekliliğini ifade etmektedir. Kamusal hizmet sunmak üzere kurulan kamu idareleri halktan alınan yetki dâhilinde yönetilmektedir. Halkın seçtiği kişilerce yönetilen kamu idareleri, yetkinin gereği gibi kullanılıp kullanılmadığı, arzulanan amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı, kamusal kaynakların yerinde ve etkin kullanılıp kullanılmadığı yönlerinden denetlenmelidir. Bu bakımdan, yetkinin asıl sahibi olan halkın aynı zamanda bu idareleri denetleme ve sürekli gözetim altında bulundurma görevi vardır.

Halkın idari karar mekanizmalarına katılarak güçlü ve bilinçli bir kamuoyu denetimi faaliyeti gerçekleştirmesi demokratik yönetimin sağlanması bakımından son derece önemlidir. Demokratik yönetimi gerçekleştirebilmek için ise kamuoyunun güçlü ve bu gücünün bilincinde olması gerekir.

#### **4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Hesap Verebilirlik**

1980'li yıllardan itibaren iletişim ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerle beraber küresel rekabet artmış ve bu dönemde uluslararası ve ulus-üstü yapılanmalar önemli bir baskı unsuru olarak ortaya çıkmışlardır. Gerek iletişim ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin toplumun yönetim sürecine katılımına imkân vermesi, gerekse küresel baskı unsurlarının ortaya çıkması yönetim sürecini tek aktörlü bir süreç olmaktan çıkarmaya başlamıştır. Yaşanan bu hızlı değişim süreci sonucunda ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısının yerine esnek ve piyasa tabanlı bir kamu yönetimi anlayışına bırakmaya başlamıştır. Bu durumu Osborne ve Gaebler (1993) bir paradigma değişimi olarak nitelendirmiştir. Süreç yerine sonuç odaklı olunması, risk almanın normal karşılanması, yöneticilere kendilerine verilen görevi yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınması ve yöneticilerin kullanılan kaynaklar ve bunun sonucunda ulaşılan sonuçlardan dolayı *hesap verme sorumluluğu* altında olmaları gibi hususlar Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkeleri arasında yer almaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir unsuru olan *yönetişim* kavramı da bu dönemde ortaya çıkmış ve merkezi yönetimin yanı sıra sivil toplum örgütlerini, özel girişimleri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları da yönetim sürecinin bir parçası haline getirmiştir. Kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanması sürecinde çok aktörlülüğü ifade eden *yönetişim* modeli, daha etkin ve demokratik bir yönetim yapısına ulaşmada bir kurumsal çerçeve önermektedir. Katılımcılık, *hesap verebilirlik*, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, etkinlik, cevap verebilirlik, adil, kapsayıcı ve uzlaşmacı olma ilkelerinin temel unsurlarını oluşturduğu *yönetişim* modeli, yönetim sürecinin nasıl işlemesi gerektiğini ortaya koyarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel yapılarından birini oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler güvenlik kavramının kapsam ve içeriğini de değiştirmiştir. Yeni anlayışta devlet güvenliği bir amaç olarak değil bireylerin güvenliğini sağlayacak bir araç olarak görülmüştür. Diğer taraftan iç güvenlik teşkilatları üzerinde sivil denetim ve gözetim mekanizmaları oluşturarak bu kurumların sivil siyasi otoritelere hesap vermelerinin yolu açılmıştır.

İyi *yönetişim* ilkelerinden biri olan *hesap verebilirlik* kavramı, yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde yoğun biçimde kullanılmaya başlanmıştır. *Yönetişim* modelinde ulaşılmak istenen amaçlardan birini, hesap verebilir bir yönetsel yapı ve süreçlere sahip olunması oluşturmaktadır. Çağdaş kamu yönetimi literatüründe *hesap verme yükümlülüğü* veya *hesap verme sorumluluğu* olarak da ifade edilen bu kavram, kamu yönetimi alanında yürütülen çalışmalarda temel öncelik ve hedefler arasında sayılmaya başlanmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının önemli unsurlarından biri hesap verebilirliğin piyasa mekanizmaları ile tanışmasıdır. Bu tanışma ile birlikte kamu sektörünün pek çok bölümünde kurallar ve prosedürlerden ziyade *performans göstergeleri* aracılığıyla kontrole vurgu yapılmış, periyodik dış değerlendirmeler kadar kurumlar öz değerlendirme ve raporlamaya önem vererek objektif göstergeler performans değerlendirmesinde dikkate alınmıştır (Boyne, 2002:691).

Yöneticilerden ne beklendiğinin açıkça ortaya konması ve yöneticilerin bu sonuçlardan sorumlu tutulmaları, yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanımında esneklik tanınması, girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanması, yöneticilerin kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlardan

sorumlu tutulmaları gibi hususların Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımını oluşturan temel ilkeler olarak görülmesi *hesap verebilirliğin* bu yaklaşım içinde ne kadar önemli bir yer işgal ettiğini göstermektedir (Yılmaz, 2001:6).

2002 sonrası dönemde Türk kamu yönetimi alanında hâkim olan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ve bu anlayışın temel unsurlarından biri olan *hesap verebilirlik* kavramı hem yürütülen kamu yönetimi reform programının genel amaçlarından birini oluşturmuş, hem de kamu yönetimi yazınının güncel konularından biri haline gelmiştir. Söz konusu reform sürecinde hesap verebilirliği arttırmaya yönelik olarak bir takım önemli düzenlemelerle yasal altyapı oluşturulmuştur. Ancak, bu dönemde kamu yönetimi yeniden yapılanma sürecine rehberlik etmek amacıyla hazırlanan ve kamu yönetimi yaklaşım ve yöntemleri ile organizasyon yapısında önemli değişiklikler öngören “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” un yasalaşma süreci tamamlanamamıştır.

Tasarının 1. maddesinde amaç; “katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir kamu yönetiminin kurulması; adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla, bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkili, kaldırılması, mevcutların bölünmesi veya birleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması; merkezi idare ile mahalli idarelerin teşkilat, görev, yetki ve kaynak dağılımı ile bunlar arasındaki ilişkilerin esas ve usullerinin düzenlenmesi” olarak belirtilmiştir.

Tasarıda kamu yönetimi için sürekli gelişim, katılımcılık, *hesap verebilirlik*, saydamlık, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven, hizmetlerde yerellik, bilgi teknolojilerinden etkin bir biçimde yararlanmak gibi konular temel ilke olarak belirtilmektedir. Kısaca tasarı ile katılımcı, saydam, hesap verebilir ve insan haklarına saygılı bir yönetim amaçlanmıştır. Tasarının yasalaşması durumunda, içerdiği hükümler itibarıyla Türk kamu yönetimi önemli değişimlere ve kapsamlı bir yeniden yapılanmaya yol açacağı görülmektedir.

## 5. Hesap Verebilirlik ile İlgili Düzenlemeler

Bu bölümde hesap verebilirlik ile ilgili çeşitli düzenlemeler incelenecektir.

### 5.1. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Demokratik, hesap verebilir, açık ve şeffaf yönetimin gereği olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek üzere 09.10.2003 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunla, kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiş; kurum ve kuruluşlara bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi, başvuranların yararlarına sunmak yükümlülüğü getirilmiş; yine bu kanunla oluşturulan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından kurum ve kuruluşlara yapılan başvurular ve sonuçlarına ilişkin hazırlanan raporların TBMM'ye sunulması ve kamuoyu ile paylaşılması hükümleri getirilmiştir. Böylelikle, şeffaf yönetim ve hesap verebilirlik ilkeleri uygulamalarının etkinliğinin artırılmasında vatandaşların katkıda bulunmaları sağlanmıştır (Kesim, 2005:279).

Hukukun üstünlüğünün ve demokrasinin gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, halkın denetimine açıklığı, bireylere daha yakın bir yönetimi, hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem devletin demokratik karakteri güçlenmekte hem de halkın devleti denetimi kolaylaşmaktadır (Bacak ve Koç, 2006:9).

Bilgi edinme hakkı, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin yasal olarak kamuoyu tarafından bilinebilmesi, izlenebilmesi ve gerektiğinde ilgili belgelerin elde edilebilmesi hakkıdır. Yönetimin halk tarafından denetlenmesinin mümkün olabilmesi, halkın yönetime katılması ve şeffaf bir yönetimin sağlanması için bilgi edinme olmazsa olmaz nitelikte bir yönetim aracıdır. Bu bakımdan iyi yönetişimin unsurları olan katılımçılık, şeffaflık ve *hesap verebilirliğin* gerçekleştirilebilmesi için bilgi edinme hakkının işler olması gerekmektedir. Gerek kamu kurum ve kuruluşlarının, gerekse kamu görevlilerinin kamuoyu denetimine tabi tutulabilmesinin yolu ilgili kişilerin idari eylem ve işlemlere ilişkin doğru, güvenilir, tutarlı ve ilgili bilgi ve belgelere zamanında ve kısıtlamaya tabi olmaksızın erişebilmesinden geçmektedir. Böylelikle kamuoyu incelemesi ve denetimine tabi olunması ile birlikte kamusal yetki ve kaynakları kullanan kişiler *hesap verebilirlik* ilişkisinin bir parçası olacaklardır.

## 5.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, *hesap verebilirliği* ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemeyi kendisine amaç edinmiştir. Bu amaçla, kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamına almıştır.

5018 sayılı Kanun'un gerekçesinde belirtildiği üzere, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin geliştirilmesi ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasının önemi üzerinde durulmuştur.

*Hesap verme sorumluluğu* başlığını taşıyan 8. maddede ise, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere *hesap vermek* zorundadır denilmiştir.

## 5.3. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)

İlk olarak 1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında anayasal bir kurum haline gelen kamu denetçiliği günümüzde farklı hukuk sistemlerine sahip ülkelerce benimsenerek yayılmış ve çağdaş devlet düzenlerinde kamu hukukunun ortak bir kurumu niteliğine bürünmüştür (Uler, 2003:469).

Vatandaşların devlet kurumları ile olan sorunlarını çözmeye ombudsman aracılığı ile problem giderilmeye çalışılır. Peter Drucker ombudsman için "kurumların hijyeni veya en azından onların dış fırçası" ifadesini kullanmıştır. Ombudsman'ı ilk icat eden İsveç'te ve diğer

İskandinav ülkelerinde ulusal bir ombudsman vardır. ABD'nin an az 15 eyalet ve şehrinde 1988 yılından beri ombudsmanlık sistemi bulunmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1993: 179).

Genel olarak yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden *kamu denetçisi (ombudsman)*, yönetilenler tarafından idari eylem ve işlemlere karşı yapılan yakınmaları kabul eder ve idarenin hukuka uygun hareket etmesini ve siyasal denetimi kamuoyunu harekete geçirerek sağlar. Kamu denetçisi her yıl yasama organına sunduğu raporunda, ne gibi şikâyetlerin kendisine geldiğini, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin neler olduğunu bildirir (Gözübüyük ve Tan, 1998:748).

Ombudsman'ın asli görevleri şunlardır:

- 1) Kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde meydana gelen problemlerle ilgilenmek ve bunları gidermek, problemlerin kaynağını araştırmak,
- 2) İnsan hak ve özgürlüklerini en üst seviyede sağlamaya çalışmak,
- 3) Vatandaşı kötü yönetime karşı bilinçlendirip, kanunlarla korumak,
- 4) Yönetimin yaptığı işlerde hakkaniyeti sağlamak (Köksal, 2007:54).

Bir tür hesap verebilirlik kurumu olan kamu denetçiliği, görevleri itibariyle hem kamuoyu denetimini mümkün kılmakta, hem de kamu yönetiminde iyi yönetimin gerçekleştirilmesinde bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir. Ancak, halkın daha kaliteli bir kamu hizmeti almak konusunda göstereceği duyarlılık ölçüsünde kamu denetçiliği sisteminin işlevsellik kazanacağı göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

#### **5.4. 5176 Sayılı Kanunla Kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu**

Eski Yunanca'da "ethos" kelimesinden türetilen etik terimi, "karakter" anlamına gelmektedir. Etik, doğru-yanlış, iyi-kötü ve sorumluluk gibi değer yargılarını inceler. Etiğin kısaca amacı insanın bireysel ve toplumsal yaşamdaki ahlaki davranışları ile ilgili sorunları incelemek ve iyi ve doğru hareketin ne olduğunu araştırmaktır (Nohutçu, 2004:390).

Türk kamu yönetiminin son yıllarda üzerinde durmaya çalıştığı alanlardan birini kamu yönetimi etiği oluşturmaktadır. Gerek etik konusunda çalışmaların artması, gerekse yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi kötü yönetim unsurlarından arınmış etik bir kamu yönetiminin

oluşturulması gerektiği düşüncesi kamu yönetimi etiği konusuna önem ve ağırlık verilmesine neden olmuştur.

Hesap verebilirlik ve etik, aslında birbirini tamamlayan iki kavramdır. Hem hesap vermenin hem de etiğin konusunu davranışlar veya faaliyetler oluşturmaktadır. Hesap vermede, belli bir davranışın veya faaliyetin nedenleriyle açıklanması istenip, amaca veya kurallara uygun bir biçimde yerine getirilip getirilmediği değerlendirilmektedir. Etik’de ise bu davranışın iyi ve doğru olup olmadığı, doğru bir davranış için hangi kuralların izlenmesi veya nasıl bir ortamın oluşturulması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, *hesap verebilirlik*, tarafsızlık, dürüstlük, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 25.05.2004 tarihinde 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Söz konusu kanunun ilgili hükmü gereğince “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” 13 Nisan 2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğe göre kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı kendilerine hedef olarak seçeceklerdir. Bu doğrultuda, kamu görevlileri; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, *hesap verebilirliği*, öngörülebilirliği, hizmette yerindeliği ve beyana güveni esas alacaklardır.

5176 sayılı Kanununun 1. maddesinde; kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri arasında sayılan hesap verebilirlik kavramı, Yönetmeliğin 20. maddesinde ayrıca düzenlenmiştir. Yönetmeliğin “*Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu*” başlıklı 20. maddesinde; kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olacakları ifade edilmiştir. Ayrıca yönetici kamu görevlilerinin:

- Kurumların amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alacağı,
- Yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alacağı; bu tedbirlerin yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsayacağı,
- Personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlü olduğu ifade edilerek yöneticiler için hesap verebilirliğin kapsamı belirtilmiştir.

5176 sayılı Kanunda yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. 11 kişiden oluşan Kurulun üyeleri ise bu kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere Bakanlar Kurulu tarafından seçilmekte ve atanmaktadır. Kurul; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla resen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı üç ay içinde yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili tutulmuştur. Kurul, gerektiğinde ilgili kamu kurum veya kuruluşundan da bilgi ve belge istemek suretiyle üç ay içinde inceleme veya araştırmayı sonlandırır. Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemin sabitleşmesi durumunda kamu görevlisine ilişkin karar Resmi Gazete’de yayınlanarak kamuoyuna duyurulur. Ayrıca personelin etik davranış ilkelerine uyma hususu da sicil ve performans değerlendirmelerinde dikkate alınması gereken bir ölçüt olarak kabul edilmiştir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliği sağlayan biçimsel pek çok süreç ve kuralların yanı sıra kamu görevlilerinin etik tutum ve davranışları, kamu güç ve kaynaklarının kötüye kullanılmasını önleyen bir faktör olmaktadır. Söz konusu kanun’un kabul edilmesiyle birlikte birtakım etik ilke ve kurallara uymak, kamu görevlileri için zorunlu hale getirilmiştir. Bu şekilde kamu yönetimindeki etik ilişkiler *hesap verebilirlik* sürecine dâhil edilmiştir. Ancak, Cumhurbaşkanı, TBMM



üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversitelerin kapsam dışında tutulması bu kanunun etkinliğini sınırlandırmıştır.

### 5.5. Kolluk Etik İlkeleri

Toplum vicdanını son derece rahatsız eden rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık gibi kötü yönetim unsurlarından arınmış bir yönetim anlayışının oluşturulması gerektiği düşüncesi polis etiği konusuna önem ve ağırlık verilmesine neden olmuştur. “Kolluk Etik İlkeleri”, kolluk birimlerinin ve personelinin görevini yürütürken uyması gereken ilkeleri belirlemek, görevin yerine getirilmesinde adalet, tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, saydamlık ve *hesap verilebilirlik* ilkelerine bağlı kalarak halkın güvenini tesis etmek amacıyla hazırlanmıştır.

Söz konusu etik ilkelerinin hazırlanması sürecine, tüm kolluk birimleri (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Gümrük Muhafaza Teşkilatı) temsilcileri ile birlikte Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Adalet Bakanlığı temsilcileri de katılmıştır. Adı geçen katılımcı kurumlardan gelen görüş, değerlendirme ve katkılar doğrultusunda Kolluk Etik İlkelerine son hali verilmiştir. Hazırlanan Kolluk Etik İlkeleri İçişleri Bakanı ve Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğünden sorumlu Devlet Bakanı tarafından 24.10.2007 tarihinde imzalanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu etik ilkelerin “Hizmet Anlayışı” başlıklı bölümünde hesap verebilirlik ilkesine de yer verilmiştir: “Kolluk birimleri, görev ve hizmetin yerine getirilmesinde hukukun üstünlüğü, kamu yararını gözetme, tarafsızlık, katılımcılık, şeffaflık, *hesap verebilirlik*, hizmetin sonucuna odaklılık ve sürekli gelişim ilkelerini esas alır”.

“Hesap Verebilirlik ve Denetim” başlıklı bölümünde ise şu hususlar yer almıştır:

1) Kolluk personeli, eylemlerinden, ihmallerinden ve verdiği emirlerden şahsen sorumlu ve hizmet ettiği topluma karşı daima *hesap verebilir* olmalıdır,

2) Kolluk faaliyetleri, mevzuat dâhilinde yasama, yürütme ve yargı organlarının denetimine açıktır,

3) Kolluk personeli aleyhine, usulüne uygun yapılan tüm şikâyetler derhal ve tarafsız bir şekilde soruşturulur. Soruşturma, etkin ve tarafsız

yürütüldüğü konusunda şüphe duyulmayacak şekilde sonuçlandırılır ve soruşturma sonucu şikâyetçiye bildirilir,

4) Kolluk görevine ilişkin ihbarlar da titizlikle araştırılır.

### 5.6. Avrupa Polis Etiği Kuralları (APEK)

Avrupa Polis Etiği Kuralları (APEK), Avrupa konseyi üyesi devletlerin uzman temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından Aralık 1998 ile Mart 2001 tarihleri arasında yapılan toplantılar neticesinde hazırlanmıştır. Çalışmaya konsey üyesi ülkelerden üst düzey polis yöneticileri, hukukçular, sosyal bilimciler ve bazı sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri katılmıştır. APEK'in hazırlanması oldukça demokratik ve bilimsel bir ortamda gerçekleşmiştir. Komisyona katılan her üyeye kendi ülkesi ve toplumu adına görüş ve düşüncelerini ifade etme imkanı verilmiştir (Cerrah, 2008:17).

APEK'in 59., 60., 61., 62. ve 63. maddeleri iç güvenlik sektöründe olması gereken "hesap verebilirlik" ilkesine değinmektedir (Cerrah, 2008:45).

**Madde 59:** *Polis, devlete, vatandaşa ve temsilcilerine karşı sorumlu olmalıdır. Polis etkin bir dış kontrole tabi olmalıdır.*

Devletin organı olan polis (merkezi, bölgesel ve yerel kurumlar aracılığıyla) devlete karşı sorumlu olmalıdır. Buna göre tüm üye ülkelerde polisi gözleyip kontrol edecek devlet kurumları vardır. Fakat açık ve demokratik bir toplumda devletin polis üzerindeki kontrolü polisin toplumun taleplerine cevap vermesiyle tamamlanır. Bu, toplumun kendisi tarafından veya onun temsilcileri aracılığıyla da yapılabilir. Polisin topluma karşı sorumluluğu, halk ile polisin ortak ilişkileri için önemli bir şarttır.

Polisi halka karşı sorumlu tutmanın birçok yolu vardır. Sorumluluk doğrudan olabileceği gibi, toplumu temsil eden organlar aracılığıyla da olabilir. Genelde, polisin açıklık ve şeffaflığı sorumluluk ve kontrol için oldukça etkin temel gerekliliklerdendir.

**Madde 60:** *Devletin polis üzerindeki kontrolü yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında bölüştürülmelidir.*

Kontrolün mümkün olduğunca etkin olmasını sağlamak için polis, yasama, yürütme ve yargı güçleri gibi demokratik devletin farklı ve birbirinden bağımsız erklerine karşı sorumlu kılınmalıdır.

**Madde 61:** *Kamu makamları, polise yönelik şikâyetlerle ilgili etkin ve tarafsız usullerin uygulanmasını sağlamalıdır.*

Polis aleyhine yapılan şikâyetler tarafsız bir şekilde araştırılmalıdır. “Polisin polisi soruşturması” tarafsızlık konusunda genelde endişe doğuran bir konudur. Bundan dolayı, devletler toplumun güvenini kazanmak için sadece tarafsız olan değil, aynı zamanda tarafsız görülen sistemler kurmalıdırlar. Sonuç olarak, bu tür şikâyetlerin bir mahkemeye iletebilmesi mümkün olmalıdır.

**Madde 62:** *Toplum ile polis arasında, karşılıklı iletişim ve anlayış üzerine kurulu, “sorumluluk” mekanizmaları geliştirilmelidir.*

Bu madde, toplum-polis ilişkilerinin halkı polise daha da yakınlaştıracak ve böylece daha iyi bir karşılıklı anlayış oluşturulacak sorumluluk mekanizmaları aracılığıyla geliştirilmesi ihtimallerine işaret eder. Bu sebeple, halk ile polis arasındaki tartışmaların çözümünü takviye edecek mekanizmalar tavsiye edilir. Bir aracılık veya şikâyet yapılanması olarak kurulan bu mekanizmalar, taraflar arasındaki anlaşmazlıkları resmi olmayan bir yöntemle çözer ve halk ile polis arasında irtibat imkânlarını açar. Bu tür mekanizmaların polisten bağımsız olması tercih edilir.

Buna ilave olarak, polisin bireyle karşılıklı olarak geniş bir inisiyatiften yararlandığı belli durumlarda; örneğin kuvvet kullanımı, bireylerin özgürlüğünün kısıtlanması, polisin şüphelileri sorgulaması ve belli soruşturma önlemleri kullanmaları gibi konularda üye ülkeler mevcut yapılanmalarını kuvvetlendirme veya yenilerini oluşturmayı düşünmelidirler. Şeffaflık ve toplumun polis hücrelerine ulaşarak olayları izleyebilme imkânı ki bu önlemlerden birisidir, toplum için olduğu kadar polis için de yararlıdır. Bu bir yandan toplum için bir kontrol aracı iken, aynı zamanda polis aleyhine yapılmış olan temelsiz suçlamalara mukabele etmeye yardımcı olur.

**Madde 63:** *Mevcut tavsiye karar’ında yer alan ilkelere dayalı polis etiği yönetmelikleri üye ülkelerde geliştirilmeli ve uygun kurumlarca denetlenmelidir.*

Üye ülkeler, bu tavsiye kararında yer alan etik değerler üzerine kurulu etik kuralları veya uygulama yönetmelikleri geliştirmeye teşvik edilecektir. Etik kuralları ile uygulama kurallarını birbirinden ayırt etmek güç olabilir, fakat bunlar disiplin mevzuatlarından açıkça tefrik edilmelidir ki bunlardan ikincisi nelerin mesleki davranış kurallarının ihlalini oluşturacağını ve bunun dâhili sonuçlarını amaç edinmiştir.

Etik kurallar uygun kurumlar aracılığıyla denetlenmelidir. Bu görevi mevcut kurumlardan birine vermek veya yeni kurumlar oluşturmak üye ülkelere bırakılmış bir tercihtir. Bu tür kurumlar, örneğin polisten bağımsız, topluma karşı mümkün olduğunca şeffaf ve aynı zamanda polislikle ilgili meselelere hâkim olmalıdır. Ombudsman kurumu buna örnektir.

APEK'in 59. ve 60. maddeleri emniyet mensuplarının sadece devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının değil aynı zamanda sivil toplum unsurlarının da denetimine açık olması gerektiğini vurgulamaktadır. Dış denetim, devletin kurumlarının dışında sivil bireyler ve toplum tarafından yapılan "gözetim" ve "denetimi" ifade etmektedir. Bu yüzden, yasama, yürütme ve yargı denetimlerine ek olarak farklı boyutlarda sivil ve demokratik denetim mekanizmaları geliştirilmelidir (Cerrah, 2008:90).

Her birisi devletin organları olan yasama, yürütme ve yargı temsilcileri tarafından yapılan denetimin önemi ve gereği inkâr edilemez. Ancak, güvenlik sektörünün hizmetin alıcısı konumunda olan *sivil toplum* tarafından denetimi daha çok önem kazanmaktadır. Gerek özel şahıslar ve gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan sivil denetim, en sağlıklı denetim mekanizmasıdır (Cerrah, 2008:50).

İç güvenlik hizmeti üreten kurum ve bireylerin tüm eylem ve işlemleri yargı denetimine açıktır. Bireysel hak ve özgürlükleri sınırlama veya ortadan kaldırma yetkisine sahip olan kolluk mensuplarının sıkı bir yargı denetiminin dışında kalmaları düşünülemez. Bu hem hizmet ettikleri vatandaşların haklarının korunması, hem de kendilerinin kurumları tarafından mağdur edilmelerinin önlenmesi için gereklidir. Ülkemizde, gerek görevini yerine getirirken, gerekse görev dışında herhangi bir suça karışan polis teşkilatı mensupları diğer vatandaşlar gibi sivil mahkemelerde yargılanmaktadır. Öte yandan, kolluk mensuplarının disiplin suçlarının cezası kendi kurumlarının iç denetim mekanizmaları tarafından verilmektedir. Disiplin cezaları hafif yaptırımlar ile meslekten çıkarılma gibi çok ağır yaptırımları içerebilmektedir (Cerrah, 2008:45-46).

Görüldüğü üzere APEK, kolluk teşkilatlarının evrensel hukuk normları çerçevesinde yapılandırılmalarına ve bunların sahip oldukları meşru gücü keyfi olarak kullanmalarını engelleyecek demokratik denetim ve sivil katılım mekanizmalarının oluşturulmasına büyük önem vermektedir.

## Sonuç

İç güvenlik hizmetleri tanımı gereği bir hizmet sektörü olup, çağdaş anlamda bunu gerçekleştirebilmenin yolu güvenlik hizmetlerinde kanuniliğin, hukukiliğin benimsenmesi ve uygulanmasıdır. Bu bağlamda, sivil katılım ve denetime açıklık, şeffaflık, *hesap verebilirlik* gibi çağdaş niteliklere sahip olmak, toplumun beklediği kaliteli hizmet anlayışının bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Polisin temel görevi bireylerin güvenliğini sağlamak, kamu düzenini korumak ve düzene karşı gelenleri yakalayıp yargı organlarına teslim etmektir. Ülkenin iç güvenliğinin sağlanmasında böylesine önemli bir vazife üstlenen polisin görevini yaparken sorumluluk bilinci içerisinde yaptığı işlerin hesabını verebilen bir konumda olması gerekmektedir.

Polislik ile demokrasi ve yasalara bağlılık arasında çok önemli bir ilişki vardır. Kamu düzenini sağlamak ve temel insan haklarını korumak görevi kanunların polise vermiş olduğu bir görevdir. Polis, görevini yerine getirirken bazen suiistimallerle de karşılaşmaktadır. Burada devlete düşen görev polisin görevini kötüye kullanmasını engelleyecek her türlü yasal düzenlemeleri yapmak ve polisin daha şeffaf ve hesap verebilir olmasını sağlamaktır (Jones, 2006:606).

Hesap verebilirlik ve şeffaflık uygulamalarının hayata geçirilmesi ve bu ilkelere etkin bir şekilde işlerlik kazandırılması ile ülkemizde de kaynakların etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılması yanında, toplum vicdanını son derece rahatsız eden, hukuk devleti ilkelerini zedeleyen, siyasi otoriteye duyulan güveni zaafa uğratan, genellikle iltimas, rüşvet, yozlaşma ile eş anlamlı olarak kullanılan yolsuzluklarla mücadelede de etkili sonuçlar alınması mümkün olacaktır (Kesim, 2005:280).

Yapılan düzenlemelere rağmen uygulamada hala bir takım sıkıntıların yaşandığı sıkça dile getirilmektedir. Aslında bu sıkıntıların temelini Türk kamu yönetiminin ve devlet anlayışının kendine has özellikleri oluşturmaktadır. Bu özelliklerin başında aşırı merkeziyetçilik ve gizlilik esaslı olma gelmektedir. Bu anlayışın doğal sonucu olarak kamu görevlileri, kendilerini toplumun hizmetinde değil devletin emrinde görerek hesap verme sorumluluğundan kaçmaktadırlar. Bu durum güvenlik hizmeti veren kurumlarda daha belirgin olarak göze çarpmaktadır.

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun kabul edilmesi ile birlikte bilgi edinme hakkı yasal bir güvenceye kavuşturulmuş, demokratik yönetim anlayışının ve yönetimde katılımcılığın, saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasını mümkün kılacak bir yönetim aracına sahip olunmuştur. Kamu yönetimi sisteminin temel problemlerinden biri olan gizlilik ve kapalılığın aşılması bakımından bilgi edinme hakkının yasal düzenlemeye konu olması büyük bir gelişmeyi ve dönüşümü ifade etmektedir.

Günümüzde yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi kötü yönetim unsurlarından arınmış etik bir kamu yönetiminin oluşturulması gerektiği düşüncesi kamu yönetimi alanında etik konusuna önem ve ağırlık verilmesine neden olmuştur. Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kanunda kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinden biri olarak hesap verebilirlik kavramı sayılmıştır. Kamu yönetimi etiği konusunun ayrı bir kanun ile düzenleme konusu yapılmış olması ve Kolluk Etik İlkeleri'nin hazırlanması kamu yönetiminde ve güvenlik hizmetlerinde hesap verebilirliği sağlamanın araçlarından birinin daha yönetim sistemimize eklenmiş olması bakımından önemli bir gelişme olarak görülmelidir.

Bir ülkedeki güvenlik hizmeti sunan kurumlar dâhil olmak üzere tüm kurumlar ve bunların ürettiği hizmetler, sivil otorite tarafından denetlenmelidir. Önemi ve rolü ne olursa olsun hiç bir hizmet alanı sivil denetimin dışında tutulamaz. Bir hizmetin önemi, onu üreten kurumların denetim dışı tutulmasını değil, tam aksine daha sıkı denetlenmesini gerektirir. Öte yandan halkın yönetime katılımı sadece kendisini temsil edecek yöneticileri belli aralıklarla seçmesiyle sınırlı olmamalıdır. Halk, bireysel ya da oluşturacakları sivil toplum kuruluşları aracılığıyla kendisi için üretilen hizmetleri hem izlemeli hem de bu hizmetlere katılmalıdır.

Polisin topluma hesap verme durumunda olduğu bilinci ile çalışması ile birlikte kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, yetkilerini kötüye kullanmasının azalması ve toplumun istek ve talepleri doğrultusunda yönetim sürecini şekillendirmesi mümkün olabilecektir.

### **Kaynakça**

Aksoy, Şinasi, (2004), “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, *İkinci Kamu Yönetimi Forumu*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, ss.32-49.

- Aktan, Can, Ağcakaya, Serpil ve Dileyici, Dilek, (2004), “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. A.Balcı vd.), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Arcagök, M. S. ve Erüz, E., (2006), *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları.
- Bacak, Alp Aziz ve Koç, Cihan, (2006), *Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*, Ankara: Kartal Yayınevi.
- Balcı, Asım, (2003), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. A.Balcı vd.), Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss.115-133.
- Baş, Hasan, (2007), “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, (Erişim Tarihi 28 Mayıs 2007) <http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/hasanbas.pdf>
- Bilgin, Kâmil Ufuk, (2004), *Kamu Performans Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kanun No. 4982, Kabul tarihi. 09.10.2003, [http://www.todaie.gov.tr/KYP/4982\\_bilgiedinme.htm](http://www.todaie.gov.tr/KYP/4982_bilgiedinme.htm)
- Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete: 27.04.2004/25445, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/yonetmel/Bilgi-Yon.htm>
- Boyne, George, (2002), “Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value”, *Public Administration*, Vol.80, No 4, ss. 691-692
- Cerrah, İbrahim, (2008), “Polis Etiği Nedir?”, *Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye’de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme*, (Ed., İbrahim Cerrah), ss.16-21, TESEV Yayınları.
- Eken, Musa, (2005), *Yönetimde Şeffaflık*, Adapazarı: Sakarya Kitapevi.
- Hayllar, Mark, (2000), “The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships”, *Asian Review of Public Administration*, Vol.XII, No.2, July-December, pp.60-80.
- Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut, (1998), *İdare Hukuku*, C.1, Ankara: Turhan Kitapevi.

- Jones, Trevor, (2006), “The Governance and Accountability of Policing”, in *Handbook of Policing* (Ed. Tim Newburn), Willan Publishing.
- Kesim, Erdoğan, (2005), Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu), *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi, Adapazarı, ss.269-281.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete: 08.06.2004/25486, <http://www.adalet.gov.tr/mevzuat/mevzuat.html>
- Kamu Görevlileri Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete: 13.04.2005/25785, <http://www.adalet.gov.tr/mevzuat/mevzuat.html>
- Köksal, Mustafa, (2007), *Ombudsman “Kamu Hakemi”*, Ankara: Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Poyraz Ofset.
- Nohutçu, Ahmet, (2004), “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ankara: Nobel Yayınları, ss.389-411.
- Osborne, David and Gaebler, Ted, (1993), *Reinventing Government*, Penguin Books: New York.
- Özbaran, M. Hakan, (2001), “Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 39.
- Schacter, M., (2005), “A Framework for Evaluating Institutions of Accountability”, *Fiscal Management*, Ed.: A, Shah, World Bank, Washington DC.
- Uler, Yıldırım, (2003), “Obmudsman (Kamu Denetçisi)”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Editörler: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Ankara: Yargı Yayınevi.
- Yılmaz, Osman, (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.