

YIL/YEAR: 9
SAYI/ISSUE: 18
OCAK-HAZİRAN /
JANUARY-JUNE
2023

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

Doç. Dr. Şerif ÖNER

İklim Değişikliği Sorununun Uluslararası Gelişmeler Eşliğinde Türkiye'nin Politika ve Kurumlarına Yansımaları / *Reflection of Climate Change Problem on Turkey's Policies and Institutions Accompanied by International Developments*

Doç. Dr. Murat AYDIN

Ombudsmanlık Kararlarının Emlak Vergisi Özelinde İncelenmesi / *An Analysis of Ombudsman Decisions Regarding Property Tax*

Doç. Dr. Mehmet BULUT

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yurt Dışı Hizmet Borçlanması Hakkı ve Ombudsmanlık Yaklaşımı / *The Right to Abroad Service Borrowing in the Turkish Social Security System and the Ombudsman Approach*

Dr. Ahmet ULUTAŞ

Uluslararası Hukuk Perspektifinden Uluslararası Örgütlerin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Kişilik Kazanmaları: Pab Örneği / *The Historical Development and Acquiring Legal Personality of International Organizations from the Perspective of International Law: the Case of IPU*

Dr. Öğr. Gör. Emrah NOYAN - Doç. Dr. Aylin İDİKUT ÖZPENÇE

Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanmasında Kamu İstihdamının Rolü: Türkiye Örneği / *The Role of Public Employment in Justice for Income Distribution: The Case of Turkey*

Öğr. Gör. Alperen AVCI - Dr. Öğr. Üyesi Derya KAYIRAN

Çocuk Kavramı Bağlamında Ombudsman Kararlarının İncelenmesi / *Examination of Ombudsman Decisions in the Context of the Concept of Child*

Dr. M. Serdar ERBAŞ

Londra, New York, İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planlarının Birleşmiş Milletlerin Şehirlerde Planlama Yaklaşımı ile Birlikte Değerlendirilmesi / *Evaluation of the Strategic Plans of London, New York, Istanbul and Ankara Metropolitan Municipalities with the Planning Approach of the United Nations in Big Cities*

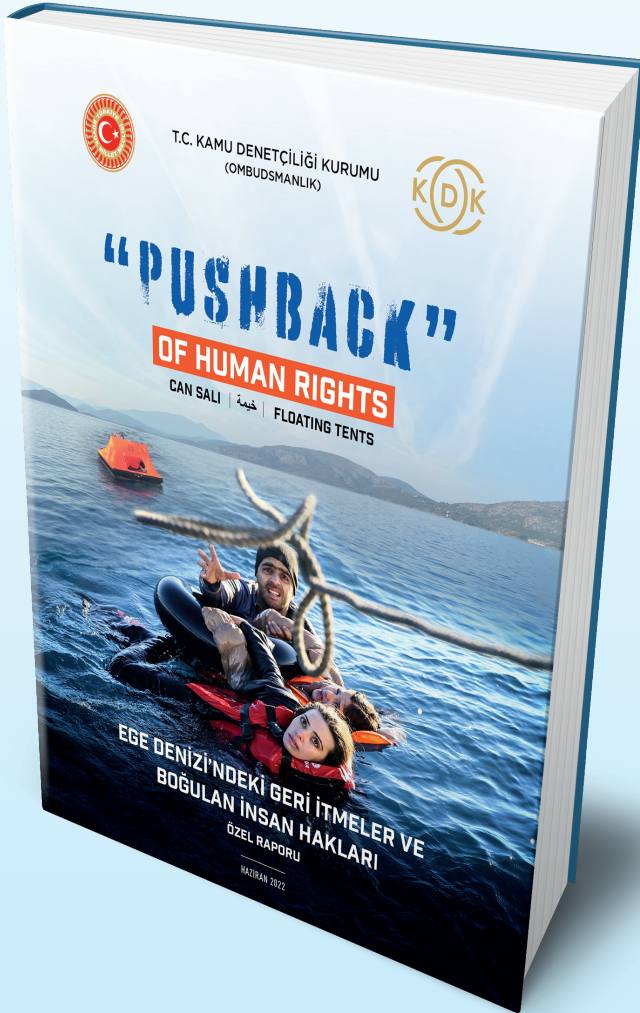
Orçun KİREMITÇİ

İdari Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi / *Administrative Sanctions and the Authority of the Administration to Regulate Sanctions*



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

EGE DENİZİ'NDEKİ GERİ İTMELER VE BOĞULAN İNSAN HAKLARI ÖZEL RAPORU



Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 9 • SAYI/ISSUE: 18 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2023



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİ

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 9 • SAYI/ISSUE: 18 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2023

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Dr. Ümit ŞAHİN

Editör

Dr. Nurullah GÜNGÖR

Editör Yardımcıları

Selman EROL
Duran AKKAN

Editör Kurulu

Mehmet SARI
Dr. Nurullah GÜNGÖR
Dr. Ümit ŞAHİN
Selman EROL

ISSN

2148-256X

Baskı Adedi
500

Yayın Türü

Yerel süreli yayın
Ombudsman Akademik Dergisi
altı (6) ayda bir yayımlanır.

Yönetim ve İletişim

Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Cad. No: 4
Çankaya/ANKARA

e-posta: egitim@ombudsman.gov.tr

Tel: 0312 465 22 00 Faks: 0312 465 22 65

Ajans Düş Pınarı

Birlik Mh. 465. Cd. No: 1/5 Çankaya / ANKARA

Tasarım: Pınar COŞGUN

Genel Ağ: www.duspinari.com

E-Posta: bilgi@duspinari.com

Baskı

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.
© Her hakkı saklıdır. Dergide yer alan yazı, makale, illüstrasyonların elektronik ortamlar da dahil olmak üzere çoğaltılma hakları sadece Kamu Denetçiliği Kurumu'na aittir. Yazıların tamamının veya bir bölümünün çoğaltılması yasaktır.

Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.



Ombudsman Akademik Hakemli Dergisi, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı'nda, ASOS, SOBIAD, ESJI (Eurasian Scientific Journal), SIS (Scientific indexing Services), ResearchBip (Academic Resource), DRJI (Directory of Research Journals), Cite Factor (Academic Scientific Journals) ve İdealonline İndeks'te taranmaktadır.

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 9 • SAYI/ISSUE: 18 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2023

DANIŞMA KURULU

- Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Aydın GÜLAN İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Birol AKGÜN Maarif Vakfı Başkanı
- Prof. Dr. Burhanettin DURAN Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı
- Prof. Dr. Cemal FEDAYİ Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Cemil KAYA İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ender Ethem ATAY Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Gülnur AYBET Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- Prof. Dr. Haluk ALKAN İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
- Prof. Dr. Hamza ATEŞ İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
- Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkanı
- Prof. Dr. Hasan TUNÇ Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Hüseyin HATEMİ İstanbul Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN Üsküdar Üniversitesi Kurucu Rektörü
- Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Metin GÜNDAY Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Nihat BULUT İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi

- Prof. Dr. Ramazan ŐENGÖL Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Recep BOZDOĖAN Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Şafak Ertan ŐOMAKLI Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi
- Prof. Dr. Ulvi SARAN Bürokrat
- Prof. Dr. Yavuz ATAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Yusuf Őevki HAKYEMEZ Anayasa Mahkemesi Üyesi
- Prof. Dr. Zakir AVŐAR Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İletifim Fakóltesi
- Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Cenker GÖKER Ankara Üniversitesi Hukuk Fakóltesi
- Prof. Dr. Oktay KOŐ Sağlık Bilimleri Üniversitesi Hamidiye Sağlık Bilimleri Fakóltesi
- Prof. Dr. Ergin ERGÖL Ankara Medipol Üniversitesi Hukuk Fakóltesi
- Doç. Dr. ŐeraĖ Esra ŐUHADAR İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakóltesi



BU SAYININ HAKEMLERİ

- Prof. Dr. Alper ÖZMEN Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Fatma Bahar ŞANLI İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
- Prof. Dr. İbrahim ORGAN Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Mehmet CURAL Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Özgür Kasım AYDEMİR Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi Eğitim Fakültesi
- Prof. Dr. Ruhdan UZUN Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İletişim Fakültesi
- Doç. Dr. Ahmet Alptekin DURU Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Alparslan UĞUR Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Cenay BABAÖĞLU Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Gökçe CEREV Kocaeli Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu
- Doç. Dr. Halim Emre ZEREN Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Söke İşletme Fakültesi
- Doç. Dr. İslam Safa KAYA Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN Gümüşhane Üniversitesi Gümüşhane İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Levent MEMİŞ Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Murat YAMAN Kütahya Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Murşit IŞIK Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Oğuzhan ERDOĞAN Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Ağlasun Meslek Yüksekokulu
- Doç. Dr. Süha Oğuz ALBAYRAK Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Arzu DİLAVEROĞLU İstanbul Medipol Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Ferhat USLU Balıkesir Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Handan BOYALI Munzur Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Hediye Şirin AK Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Selman Sacit BOZ Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Muhammed Taha BÜYÜKTAVŞAN Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı, Daire Başkanı
- Arş. Gör. Gurur Öyküm GÜVEN İstanbul Ticaret Üniversitesi İletişim Fakültesi
- Arş. Gör. Nilgün KAHRAMAN Fırat Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ÖN SÖZ

Merhaba değerli okuyucular;

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK); Türkiye’de insan haklarına saygılı, hukuk ve hakkaniyete uygun olarak çalışan, hesap verebilir bir yönetim anlayışının gelişmesi için kurulmuş, anayasal bir hak arama kurumudur. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasamızın 74’üncü maddesinde yer almıştır. KDK 2012 yılında yürürlüğe giren 6328 sayılı Kanun ile kurulduğu günden bugüne; idarenin hukuka, hakkaniyete, insan haklarına ve iyi yönetim ilkelerine aykırı eylem, işlem, tutum ve davranışlarına karşı bireylerin haklarını korumak görevi ile hareket etmektedir.

Bu doğrultuda KDK;

- 1) İdarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine,
- 2) İyi yönetim ilkesinin yerleşmesine,
- 3) İnsan haklarının gelişmesine,
- 4) Hukukun üstünlüğünün sağlanmasına,
- 5) Hak arama kültürünün yaygınlaşmasına,
- 6) Şeffaf, hesap verebilir, insan odaklı bir idarenin oluşmasına katkı sağlamaya çalışmakta olup Devlet ile vatandaş arasında bir arabulucu ve hakem konumundadır.

Diğer yandan, Cumhuriyetimizin 100. yılı olan 2023 hedeflerine ulaşılması ve “daha fazla değer üreten, daha adil paylaşan, daha güçlü ve müreffeh Türkiye” vizyonunun gerçekleştirilmesi için hukuk devletinin tam anlamıyla yerleşmesi en temel unsurdur. Bu nedenle hukukun üstünlüğüne dayanan, toplumsal düzene ve bireysel haklara saygıyı ilke kabul eden, Anayasada güvence altına alınan temel hak ve özgürlükleri koruyan ve güçlendiren, hak ihlallerine karşı etkin ve etkili bir şekilde mücadele yürüten yönetim anlayışının pekiştirilmesi ve toplumun tüm kesimlerinin insan hakları konusunda yeterli bilinç düzeyine ulaşması KDK’nin temel hedefleridir.

“İnsanı yaşat ki Devlet yaşasın.” ilkesi ışığında ve “İnsanların en hayırlısı, insanlara en faydalı olandır.” inancıyla faaliyetlerini yürüten Kurumumuz, 10 yıllık dönemde kararları ve özel raporlarıyla ulusal politikalara, kanunlara ve diğer idari düzenlemelere etki etmiş, idare ve vatandaş arasında köprü

oluşturarak uyuşmazlıklarda çözüm ortağı olmuştur. Bu süreçte Kurumumuz idarede iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesi için katkıda bulunarak insan haklarının güçlü bir koruyucusu olmuştur.

Değerli okuyucular, 18. sayımızda sekiz adet birbirinden değerli makaleyi sizlerle buluşturmanın heyecanını yaşıyoruz.

Bu sayımızın ilk makalesi Şerif ÖNER'in "İklim Değişikliği Sorununun Uluslararası Gelişmeler Eşliğinde Türkiye'nin Politika ve Kurumlarına Yansıması" adlı çalışmasıdır. Makalede iklim değişikliği ve küresel ısınma sorunu ele alınarak, soruna yönelik Birleşmiş Milletlerin yayınladığı ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası politika belgeleri incelenmiş, ayrıca ulusal ölçekli politika belgeleri ve kurumları analiz edilmiştir.

Dergimizin ikinci çalışması Murat AYDIN'ın "Ombudsmanlık Kararlarının Emlak Vergisi Özelinde İncelenmesi" adlı makalesidir. Çalışmada, Kamu Denetçiliği Kurumu mevzuatı ayrıntılı olarak incelenerek Kurumun yıllık raporları "ekonomi, maliye ve vergi başlıkları özelinde analiz edilmiştir. Ayrıca emlak vergisi konulu kararlar irdelenerek, KDK'nin vergi uyuşmazlıklarının çözümünde mükellef haklarını korumadaki katkısı değerlendirilmiştir.

Bir diğer makalemiz Mehmet BULUT'un kaleme aldığı "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yurtdışı Hizmet Borçlanması Hakkı ve Ombudsmanlık Yaklaşımı" adlı çalışmadır. Makalede vatandaşlar ile Sosyal Güvenlik Kurumu arasında sıkça uyuşmazlık konusu olan yurt dışı hizmet borçlanması hususunda KDK'ye yapılan başvurular incelenerek Kurumun kapsayıcı yaklaşımı ortaya konulmuştur.

Dördüncü makalemiz Ahmet ULUTAŞ'ın "Uluslararası Hukuk Perspektifinden Uluslararası Örgütlerin Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Kişilik Kazanmaları: PAB Örneği" adlı çalışmasıdır. Makalede Birleşmiş Milletler, İslam İşbirliği Teşkilatı, Avrupa Konseyi ve Parlamentolararası Birlik (PAB) gibi örgütler kapsamında örgüt kavramı, kavramın tarihsel geçmişi ve süreci incelenerek PAB'in kuruluşu, gelişimi ve işleyişi ele alınmıştır. Ayrıca çalışmada PAB bünyesinde yer alan ve Türkiye'den de başvuru kabul eden Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'nin yapısına ve işleyişine dair hususlar da incelenmiştir.

Emrah NOYAN ve Aylin İDİKUT ÖZPENÇE'nin birlikte yazdığı "Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanmasında Kamu İstihdamının Rolü: Türkiye Örneği" adlı makalede istihdam ve gelir dağılımı arasındaki ilişkiden hareketle Türkiye'de kamu istihdamının gelir dağılımı üzerindeki etkisi analiz edilmiştir.

Diğer bir makalemiz olan "Çocuk Kavramı Bağlamında Ombudsman Kararlarının İncelenmesi" adlı çalışmada Alperen AVCI ve Derya KAYIRAN "Ombudsman Kararlar Bilgi Bankası" veri tabanında konusu "çocuk" olan bir dizi KDK kararlarını incelemiş, kararların yoğunlaştığı yıllar, içerik ve başvuruya konu olan idarelere yönelik bulguları ortaya koymuşlardır.

Yedinci makalemiz Muhammet Serdar ERBAŞ'ın "Londra, New York, İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planlarının Birleşmiş Milletlerin Şehirlerde Planlama Yaklaşımı ile Birlikte Değerlendirilmesi" adlı çalışmasıdır. Makalede, büyükşehirlerin ve metropolitan şehirlerin planlanması ve yönetiminde önem taşıyan unsurların, söz konusu belediyelerin stratejik planları üzerinden Birleşmiş Milletlerin yerel yönetimlerde planlama rehberleri ile mukayeseli bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Bu sayımızın son makalesi Orçun KİREMİTÇİ'nin "İdari Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi" başlıklı çalışmasıdır. Makalede idari yaptırımlar, kabahatler ve disiplin yaptırımları temel alınarak idarenin yaptırım düzenleme yetkisi ve sınırları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Ombudsman Akademik Dergimizin 18. sayısında da yine zengin bir içerik oluşturduk. Dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimize, makaleleri ile çalışmalarımıza katkı sağlayan tüm akademisyenlere, araştırmacılara ve Dergimizin hazırlık aşamasında önemli katkıları olan Nurullah GÜNGÖR, Selman EROL ve Duran AKKAN'a teşekkürlerimi sunuyorum. Dergimizin herkese faydalı olmasını temenni ediyorum. Bir sonraki sayıda buluşmak umuduyla iyi okumalar diliyorum.
23/06/2023

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA

İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ SORUNUNUN ULUSLARARASI GELİŞMELER EŞLİĞİNDE TÜRKİYE’NİN POLİTİKA VE KURUMLARINA YANSIMASI

Reflection of Climate Change Problem on Turkey’s Policies and Institutions Accompanied by International Developments..... 13
Doç. Dr. Şerif ÖNER

OMBUDSMANLIK KARARLARININ EMLAK VERGİSİ ÖZELİNDE İNCELENMESİ

An Analysis of Ombudsman Decisions Regarding Property Tax 49
Doç. Dr. Murat AYDIN

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YURT DIŞI HİZMET BORÇLANMASI HAKKI VE OMBUDSMANLIK YAKLAŞIMI

The Right to Abroad Service Borrowing in the Turkish Social Security System and the Ombudsman Approach 69
Doç. Dr. Mehmet BULUT

ULUSLARARASI HUKUK PERSPEKTİFİNDEN ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE HUKUKİ KİŞİLİK KAZANMALARI: PAB ÖRNEĞİ

The Historical Development and Acquiring Legal Personality of International Organizations from the Perspective of International Law: The Case of IPU 99
Dr. Ahmet ULUTAŞ

GELİR DAĞILIMINDA ADALETİN SAĞLANMASINDA KAMU İSTİHDAMININ ROLÜ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

The Role of Public Employment in Justice for Income Distribution: The Case of Turkey 129
Dr. Öğr. Gör. Emrah NOYAN - Doç. Dr. Aylin İDİKUT ÖZPENÇE

ÇOCUK KAVRAMI BAĞLAMINDA OMBUDSMAN KARARLARININ İNCELENMESİ

Examination of Ombudsman Decisions in the Context of the Concept of Child..... 145
Öğr. Gör. Alperen AVCI - Dr. Öğr. Üyesi Derya KAYIRAN

DERLEME

LONDRA, NEW YORK, İSTANBUL VE ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ STRATEJİK PLANLARININ BİRLEŞMİŞ MİLLETLERİN ŞEHİRLERDE PLANLAMA YAKLAŞIMI İLE BİRLİKTE DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of the Strategic Plans of London, New York, Istanbul and Ankara Metropolitan Municipalities with the Planning Approach of the United Nations in Big Cities.....165
Dr. M. Serdar ERBAŞ

İDARİ YAPTIRIMLAR VE İDARENİN YAPTIRIM DÜZENLEME YETKİSİ

Administrative Sanctions and the Authority of the Administration to Regulate Sanctions ..213
Orçun KİREMİTÇİ

KARAR ÖRNEKLERİ

Kadro İlamının Güncellenmesi Talebi Hakkında253

Yedi Hizmet Yılı Tamamlamış Sözleşmeli Er ve Erbaşların Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kadro ve Pozisyonlarında İstihdam Edilmeleri Hakkında259

YAYIN KURALLARI

Ombudsman Akademik Dergisi Yayın Kuralları265

İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ SORUNUNUN ULUSLARARASI GELİŞMELER EŞLİĞİNDE TÜRKİYE'NİN POLİTİKA VE KURUMLARINA YANSIMASI

Reflection of Climate Change Problem on Turkey's Policies and Institutions
Accompanied by International Developments

Doç. Dr. Şerif ÖNER*

Geliş Tarihi: 25.01.2023 | Yayına Kabul Tarihi: 8.05.2023

Öz

Birleşmiş Milletler (BM) raporlarında ve akademik çalışmalarda 1750'den günümüze sera gazı emisyonlarındaki artışta insan odaklı girişimlerin etkisi vurgulanmaktadır. Özellikle fosil yakıt ve kimyasal madde kullanımı iklimi olumsuz etkilemektedir. İnsan faaliyetlerine bağlı olarak karbondioksit (CO₂), ozon gazı (O₃) ve metan gazı (CH₄) salınımlarındaki artış ozon tabakasına zarar vermekte ve iklimi olumsuz etkilemektedir. Sanayi devrimi öncesi değerlere göre günümüzde karbondioksit (CO₂) konsantrasyonu %40, metan (CH₄) %150 ve nitroz oksit (N₂O) %20 artış göstermiştir. Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) 2022 Raporuna göre; sera gazı emisyonlarındaki artışın 2100'e kadar yüzey ortalama sıcaklığında 3,2 °C küresel ısınmaya neden olması beklenmektedir. Türkiye ölçeğinde ise 2040'dan itibaren yıllık ortalama sıcaklıklarda 2,5°C - 4°C artış tahmin edilmektedir.

Tüm Dünya'da aşırı hava olaylarının (seller, sıcaklık artışı, yağış azalması vb.) görülmesi uluslararası toplumu harekete geçirmiştir. 1985 Viyana Sözleşmesi ve 1987 Montreal Protokolü ile iklim değişikliği konusundaki ilk adımlar atılmıştır. 1992 İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS), 1997 Kyoto ve 2015 Paris Sözleşmeleri ile devletlere iklim değişikliği konusunda sorumluluk yüklenmiştir. Örneğin Paris Sözleşmesiyle sıcaklık değerlerinin

Abstract

In the United Nations (UN) reports and academic studies, the effect of human oriented initiatives on the increase in greenhouse gas emissions since 1750 has been emphasized. Especially the use of fossil fuels and chemicals has negative affect on the climate. The increase in carbon dioxide (CO₂), ozone gas (O₃) and methane gas (CH₄) emissions due to human activities damages the ozone layer and negatively affects the climate. Compared to the values before the industrial revolution, carbon dioxide (CO₂) concentration has increased by 40%, methane (CH₄) by 150% and nitrous oxide (N₂O) by 20% today. According to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2022 Report; the increase in greenhouse gas emissions is expected to cause global warming of 3.2 °C at surface average temperature by 2100. On the Turkish scale, an increase of 2.5°C - 4°C in annual average temperatures is expected from 2040.

The occurrence of extreme weather events (floods, increase in temperature, decrease in precipitation, etc.) all over the world has mobilized the international community. The first steps on climate change were taken with the 1985 Vienna Convention and the 1987 Montreal Protocol. With the 1992 Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the 1997 Kyoto and 2015 Paris Conventions, the States have been given responsibility for climate change. For

* Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, serifoner@balikesir.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9446-7394

sanayi devrimi öncesine göre (-1.5/2 °C azaltılması) hedeflenmiş, devletlerden emisyonlarını azaltmaları istenmiştir. Türkiye, iklim değişikliği ve küresel ısınma konusunda BM politika belgelerindeki sorumluluklarının gereği olan düzenlemeleri yapma gayreti içindedir. Bu çerçevede kalkınma planları, iklim değişikliği eylem planları vb. politika belgelerinde ilke kararlarına ve uygulamalara yer verilmektedir. Ayrıca sürecin etkin yönetimi için yeni kurumlar (İklim Değişikliği Başkanlığı vb.) oluşturmaktadır. Çalışmamızda iklim değişikliği ve küresel ısınma sorunu ele alınmaktadır. Soruna yönelik BM'in yayınladığı ve Türkiye'nin taraf olduğu politika belgeleri (Vienna, Kyoto, Paris Sözleşmeleri vb.) incelenmektedir. Ayrıca Türkiye'nin ulusal ölçekli politika belgeleri ve kurumları ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İklim Değişikliği, Küresel Isınma, Uluslararası Sözleşmeler, Türkiye Politika Belgeleri, Kurumsal Yapı.

example, with the Paris Convention, it was aimed to reduce the temperature values (-1.5/2 °C) compared to the pre-industrial revolution, and the States were asked to reduce their emissions. Turkey is in an effort to make the regulations required by its responsibilities in the UN policy documents on climate change and global warming. In this context, development plans, climate change action plans, etc. Policy documents include policy decisions and practices. It also creates new institutions (Climate Change Presidency, etc.) for the effective management of the process. In our study, the problem of climate change and global warming is discussed. Policy documents (Vienna, Kyoto, Paris Conventions, etc.) published by the UN regarding the problem and to which Turkey is a party are examined. In addition, Turkey's national-scale policy documents and institutions are discussed.

Keywords: Climate Change, Global Warming, International Conventions, Turkey Policy Documents, Institutional Structure

1. GİRİŞ

Günümüz toplumlarının birbiriyle ilişkili pek çok sorunundan biri, 1970'lerde farkına varılmaya başlanan ve krize doğru ilerleyen iklim değişikliğidir. BM Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) 2021 Raporu'nda; 1750'lerden bugüne sera gazı konsantrasyonlarındaki gerçekleşen artışların, doğrudan insan odaklı girişimlerden kaynaklandığı vurgulanmıştır (IPCC, 2021: 4). Özellikle 1980'lerde zirve yapmaya başlayan yüzey ısınma değerleri günümüzde 0,98°C artmıştır. Kar ve buz miktarları azalırken, deniz seviyesi yükselmiş, sera gazlarının konsantrasyonu artış göstermiş ve sonuçta sıcak hava dalgaları, sel ve aşırı kuraklık gibi aşırı hava olayları daha sık gözlenmeye başlanmıştır (Türkeş, 2012: 6; Bölük, 2016: 4; Yao, vd., 2022: 2). Bununla birlikte, Türkiye'nin ortalama sıcaklık değerleriyle küresel eğilimler arasında benzerlik bulunmaktadır. Örneğin 1970-79 arasında 12,8°C olan ortalama sıcaklık değeri 2011-21 arasında 14,1°C olarak tespit edilmiştir. Gerek iklim ve sıcaklık projeksiyonları gerekse BMİDÇS gereğince sunulan Ulusal Katkı Niyeti-INDC Bildirim Raporları, Türkiye'de yıllık ortalama sıcaklığın gelecek yıllarda 2,5°-4°C artacağını ve 2040'dan itibaren artışların rekor seviyelere çıkacağını öngörmektedir (Yedinci Ulusal Bildirim, 2018: 129).

Küresel ölçekteki yayılımı ve etkisi açısından iklim değişikliği, antropologlar, arkeologlar, ekonomistler, genetikçiler, coğrafyacılar, tarihçiler vb. bilim insanları-

nı disiplinler arası perspektifler eşliğinde harekete geçirirken (Degroot, 2022: 51) uluslararası toplumu ve yönetimleri işbirliğine zorlamıştır. İklim değişikliğine ilişkin uluslararası girişimler 1970'den itibaren BM öncülüğünde başlatılmıştır. Sorunun ana kaynağı olan sera gazı emisyonlarını azaltma amacına yönelik ilk somut politika belgesi olan 1985 Viyana Sözleşmesi sonrasında, 1987 Montreal, 1997 Kyoto ve 2015 Paris Sözleşmeleriyle iklim kriziyle mücadelede yol haritası ortaya konulmuştur. İklim değişikliği sorununda gelecek yönelimli hedeflerin belirlendiği 2015 Paris Sözleşmesiyle ortaya konulan 1,5 °C küresel ısınma senaryosuna rağmen, ısı dalgalarının küresel ölçekte 21. yüzyılda artmaya devam edeceğinin öngörülmesi, Dünyada insan kaynaklı etkilerin gelecekte de devam edeceği anlamına gelmektedir (Human Development Report, 2022: 35; Yao, vd., 2022: 2).

İklim değişikliğinin pejoratif olası sonuçlarının farkında olan Türkiye, sorunun çözüm girişimlerinde etkin uluslararası aktör ve taraf konumundadır. BMİDÇS başta olmak üzere Kyoto, Paris vb. uluslararası sözleşmelere taraf olan Türkiye, iklim değişikliği ve küresel ısınma sorunuyla mücadele iradesini bir yandan Kalkınma Planlarına yansıtırken bir yandan İklim Değişikliği Strateji Belgesi (2010-2023) ve İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP: 2011-2023) vb. politika belgelerini hazırlamıştır. 2011'de kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı isminin 2021'de Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmesi Türkiye'nin farkındalığına yönelik sembolik işareti oluşturmaktadır. Ayrıca, Bakanlık düzeyinde 2020'de Çevre Ajansı, 2021'de İklim Değişikliği Başkanlığı ve İklim Değişikliği ve Uyum Koordinasyon Kurulu-İDUKK oluşturulması, Türkiye'nin iklim değişikliğine ilişkin sorumluluklarının kurumsal yansımalarıdır.

Çalışmada iklim değişikliği sorununu ele almamızı sağlayan temel motivasyon, 2022 yılı ve içinde bulunduğumuz 2023 kış aylarında ülkemizde gözlenen aşırı hava olaylarına bağlı gerçekleşen iklim değişiklikleri olmuştur. Yağış azlığı, özellikle kar yağışının karasal iklim özelliği gösteren bölgelerimizde bile düşük düzeylerde kalması, mevsim normallerinin üstünde seyreden sıcaklıklar, yoğun fırtınalı havaların izlenmesi vb. sorunların Türkiye mevsim gerçekliği içinde yer almaya başlaması konuya yoğunlaşmamızı teşvik etmiştir. Bunun yanında Türkiye'nin iklim kriziyle mücadele konusunda uluslararası düzeydeki sorumluluklarının yansımaları olarak politika belgelerine taraf olması ve kurumsal yapısında gerçekleştirdiği değişimleri yansıtmak çalışmanın amaçlarından birini oluşturmuştur.

Ülkelerin iklim değişikliği ve küresel ısınma sorununa yaklaşımlarının somut göstergesi olan eylem planlarının öneminden hareketle çalışmada; uluslararası politika belgeleri (sözleşmeler) ve Türkiye'nin ulusal ölçekte hazırladığı metinler ele alınmıştır. Konuyla ilgili güncel ve birincil akademik kaynaklara (makale, kitap, dergi) doğrudan erişim sağlanırken, erişime açık elektronik bilimsel veri tabanlarından yararlanılarak (Ör. Academic Search Ultimate; Oxford University Press (OUP); Science Direct; Social Sciences Index Retrospective; Taylor & Francis; ULAKBİM - TR Dizin) elde edilen bilgi ve dokümanlar kaynak gösterilerek kullanılmıştır.

2. KÜRESEL ÇEVRE SORUNU OLARAK İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE KÜRESEL ISINMA

Küreselleşme ve Bilgi İletişim Teknolojileri (BİT) öncülüğünde artan iletişim ve etkileşim, dünyanın herhangi bir coğrafyasında yaşanan gelişmelerin yerel, ulusal ve bölgesel sınırları aşır tüm dünyanın ortak paydası haline gelmesine ve ortak refleks(ler) belirlenmesine yol açmaktadır. Milenyum çağının ilk çeyreği dolmadan yaşanan; finansal krizler, Covid 19 salgını, Rusya-Ukrayna Savaşı, ABD-Çin-Rusya-Avrupa Birliği arasındaki ekonomik mücadele, enerji krizi vb. yanında 1970'lerden beri gündemde olan iklim değişikliği ve küresel ısınma, insanlık tarihinde yerini almıştır. Ekonomik, sosyal, siyasal, sağlık veya iklim temelli niteliği ne olursa olsun sorunların sınırları hızla aşırır olması dünya toplumlarının birlikte çözüm üretme arayışlarını tetiklemiştir. Küreselleşme ve BİT'nin entegrasyonu toplumların, bireylerin yaşam alanlarına etkisinin yanında yönetimlerin işleyişine, çözüm arayışlarında ortak hareket etme becerisinin gelişmesine yol açmıştır.

Karşılaştırılabilir zaman dilimlerinde gözlenen doğal iklim değişikliğine ek olarak, doğrudan veya dolaylı şekilde küresel atmosferin bileşimini bozan insan faaliyetleri sonucunda iklimde oluşan değişiklik veya iklimin ortalama durumunda ya da değişkenliğinde uzun yıllar boyunca süren istatistiksel açıdan anlamlı değişimler (UN Framework Convention On Climate Change, 1992: 7; Türkeş, 2012: 2) **olarak tanımlanan iklim değişikliğinin pejoratif sonuçları uluslararası toplumu bir araya getirmiştir.** İklim değişikliğinin, çoğunlukla uzun atmosferik ömre sahip olan ve atmosferde nispeten eşit dağılan sera gazlarından kaynaklanıyor olması hava kirliliğiyle ilişkilidir. Örneğin, bazı hava kirle-

ticileri iklim değişikliğine katkıda bulunurlar ve ayrıca bazı kaynaklar hava kirleticileri ve sera gazlarının yayılımına neden olurlar. Sera gazlarının atmosferik konsantrasyonları, insan faaliyetlerinden, doğal kaynaklardan ve biyosferle okyanus yutaklarından kaynaklanan emisyonlar arasındaki dengeyi yansıtır. İnsan faaliyetleri nedeniyle atmosferde artan sera gazı seviyelerinin sanayi devriminden itibaren iklim değişikliğinin temel nedenini oluşturmakta (WMO Global Climate, 2022: 5; IPCC The Physical Science Basis, 2022: 2) olduğu uluslararası kuruluşlarca ifade edilmektedir **Örneğin**, 2021-BM Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) Raporu'nda; 1750'den itibaren sera gazı konsantrasyonlarındaki artışların doğrudan insan odaklı girişimlerden kaynaklandığı vurgulanmıştır (IPCC, 2021: 4).

Esas itibariyle iklim değişikliği, doğal iç süreçler ve dış zorlama etmenleriyle atmosferin bileşimindeki ya da arazi kullanımındaki sürekli antropojenik değişikliklerle oluşmaktadır (Türkeş, 2012: 2). İklim değişikliği üzerinde doğal süreçler (örneğin güneşin döngüsündeki değişimler) etkili olmakla birlikte, insan faaliyetlerinin etkisi daha belirgindir. Özellikle temel enerji ve üretim kaynağı olarak fosil yakıtların (kömür, petrol) yoğun ve kontrolsüz kullanımı iklim değişikliğinin temel nedenini oluşturmaktadır. Yoğun fosil yakıt kullanımı, Dünya'yı saran güneşin ısısını hapseden ve sıcaklıkları yükselten sera gazı emisyonlarını üreterek iklim ve atmosferik süreçlerde değişimlere yol açmış/açmaktadır (Climate Action, 2022). Arazi kullanımındaki değişiklikler, ormansızlaştırma, üretim-tüketim dengesine bağlı artan sanayileşme süreçleri vb. yoğun insan faaliyetleri atmosfere salınan sera gazı birikimlerindeki hızlı artışın yanında doğal sera etkisinin yükselmesiyle sonuçlanmıştır (Türkiye İklim Projeksiyonları, 2015: 6).

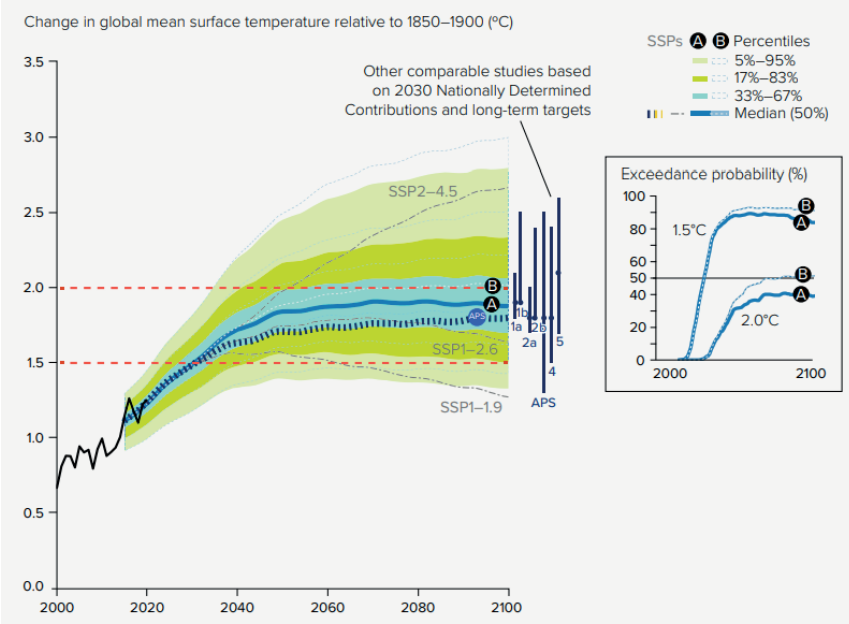
Doğal veya insan kaynaklı ihmale bağlı nedenlerle yaşanan orman yangınları ve arazi temizliğinde ateş yakılması (anız yakımı) vb., Dünya yüzey sıcaklığının artmasına ve iklim düzensizliklerine yol açan sera gazlarından olan karbondioksit (CO₂), ozon gazı (O₃) ve metan gazı (CH₄) salınımlarını arttırmaktadır (Sonwani, vd., 2022: 2). Sera gazı konsantrasyonlarında yaşanan artış, atmosfer, kara ve okyanus ortalama sıcaklıklarını yükseltirken buzul miktarları azalmış, sıcaklıklar arttıkça, karalarda buzların erimeye devam etmesi deniz seviyesinin yükselmesiyle sonuçlanmıştır. Örneğin Grönland buz levhası, üst üste 26. yıl negatif toplam kütle dengesiyle sona ermiş, bölgede 2021-2022 arasında buzul hacminin % 6'sı kaybolurken İsviçre'deki buzul hacmi üçte birden fazla düşüşle 77 km³'ten 49 km³'e gerilemiştir (WMO Global Climate, 2022: 4). Bu süreç içinde

(sanayi devrimi öncesi konsantrasyonlara kıyasla) atmosferik CO₂ konsantrasyonu %40, CH₄ % 150 ve N₂O % 20 artış göstermiştir. Öte yandan küresel ortalama yüzey sıcaklığı 1850-1900 döneminden 2003-2012 dönemine kadar 0,72 ila 0,85 °C artarken günümüzde bu artış 0,98°C'ye yükselmiş, 1980'lerden 2012'ye kadar olan dönem, son 1400 yıl içindeki en sıcak 30 yıllık dönem ve 2016 bugüne kadar ölçülen en sıcak yıl olarak kayıtlara geçmiştir. Sıcaklık değişimleri dolayısıyla sıcak hava dalgaları, kasırgalar, sel, kuraklık vb. aşırı ve düzensiz hava olaylarında değişiklikler gözlenirken, küresel ölçekte soğuk gün/gece sayısında azalma ve sıcak gün/gece sayısında artışlar gerçekleşmiştir (Chevance, vd., 2022: 1; Degroot, 2022: 51). IPCC'nin 2022 Raporuna göre; toplam net Antropojenik Sera Gazı Emisyonları (GHG) 1850'den beri kümülatif net CO₂ emisyonlarındaki gibi 2000-2020 döneminde artmaya devam ederken GHG artışının 2100'e kadar yüzey ortalama sıcaklığında 3,2 °C küresel ısınmaya neden olması öngörülmektedir (IPCC, 2022: 2). 18. yüzyılda sanayileşmenin başlangıcından itibaren karbondioksit başta olmak üzere atmosferdeki sera gazlarının yoğunluğundaki olağan dışı artış, iklim dengelerinde iki eşğin aşılmasıyla sonuçlanmıştır. Birincisi, atmosferdeki karbondioksitin yoğunluğu açısından güvenli sınır olan 350 ppm'in 1988'de aşılmasıdır. İkincisi, 2014'de Nisan ayı ortalamasının ilk kez 400 ppm seviyesini aşmasıdır. Benzer durumun yani Dünyanın 400 ppm seviyesini 4,5 milyon yıl öncede yaşadığının bilinmesi sürecin sonuçları hakkında endişelenmeyi fazlasıyla gerektirmektedir. 5-3,6 milyon yıl önceki Pliyosen döneminde küresel düzeydeki sıcaklığın, günümüzün 3 °C ile 4 °C üstünde gözleendiği, kutupların 10°C daha sıcak olduğu, deniz seviyesinin günümüzdeki seviyesinden 5-40 metre yüksek olduğu (Türkiye İklim Projeksiyonları, 2015: 6) bilindiğine göre benzer sürecin yaşanan küresel ısınmayla yüz-yılımız içinde gerçekleşme ihtimali yüksek görünmektedir.

Söz konusu verileri doğrular biçimde Dünya Meteoroloji Örgütü'nün (WMO) 2022 yılı geçici Küresel İklim Durumu Raporuna göre: üç ana sera gazı olan karbondioksit, metan ve azot oksit konsantrasyonları 2021'de rekor seviyelere ulaşmıştır. Üstelik metan gazı konsantrasyonundaki ölçülen yıllık artış, kaydedilen en yüksek artış olarak kayıtlara geçmiştir kaldı ki veriler, karbondioksit, metan ve azot oksit seviyelerinin 2022'de artmaya devam ettiğini göstermektedir (Grafik 1). Sera gazlarının etkisiyle 2022'deki küresel ortalama sıcaklığının 1850-1900 yılları arasındaki ortalamanın $1,15 \pm 0,13$ °C üzerinde olduğu tahmin edildiği düşünüldüğünde, 2015'ten 2022'ye kadar olan sekiz yıl

(muhtemelen bugüne kadarki kayıtlardaki) en sıcak sekiz yıl olacak ve 2022 yılı büyük olasılıkla en sıcak 5. veya 6. yıl olarak kayıtlara geçecektir (WMO Global Climate, 2022: 3-4).

Grafik 1: Küresel Sıcaklık Projeksiyonları



Kaynak: Human Development Report, 2022:36

3. KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ SORUNUNA YÖNELİK ULUSLARARASI GİRİŞİMLER

İklim değişikliği sorunu BM öncülüğünde oluşturulan başlıca altı temel politika belgesinde ele alınmıştır; 1985-Viyana Sözleşmesi, 1987-Montreal Protokolü, 1992-Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS), 1997-Kyoto Protokolü, 2015-BM-Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (2030-SKH) ve 2015-Paris Sözleşmesi. BMİDÇS, Kyoto Protokolü ve Paris Sözleşmesi temelde insan kaynaklı sera gazı emisyonlarını sınırlandırmaya yönelik düzenlemeler ve devletlerin ortaya koydukları taahhütlerle öne çıkmıştır.

İklim değişikliği ve küresel ısınmanın “küresel sorun” olarak ele alınması, ozon tabakasının incelenmesi (kamuoyundaki ifadesiyle ozon tabakasının delin-

mesi) başlığında BM'in gündeme taşınmasıyla gerçekleşmiştir. Ozon tabakasının incelenmesi sorununu ilk kez 1976 ve 1977'de BM Çevre Programı (**UN Environment Programme-UNEP**) ve BM Dünya Meteoroloji Örgütü (UN National Meteorological Organization-WMO) ele almıştır. 22 Mart 1985'de kabul edilen ve 1988'de yürürlüğe giren Viyana Sözleşmesinin amacı; insan faaliyetlerinin ozon tabakası üzerindeki etkileri hakkında bilgi alışverişinde bulunarak ülkeler arasında işbirliğini geliştirmek (The Vienna Convention, 1988) olarak açıklanmıştır. Sözleşmeyle politika yapıcılarının; ozon tabakasının incelenmesine neden olan faaliyetlerle mücadele etmek için önlemler almaları öngörülmüş; ozon tabakasının sistematik gözlenmesi, kloroflorokarbon (CFC) üretiminin izlenmesi ve bilgi paylaşımı hususlarında hükümetler arası işbirliği teşvik edilirken devletler, ozon tabakasında meydana gelen etkilerden çevre ve insan sağlığını koruma önlemleri almakla görevlendirilmiştir. Ancak söz konusu hedeflere erişmek noktasında yasal bağlayıcılığı olan kontrolleri veya hedefleri içermeyen çerçeve sözleşme hüviyetinde olması amaç-sonuç ilişkisi açısından kuşku oluşturmuştur (Ozone Layer Protection, 2022).

Viyana Sözleşmesinin devamında, ozon tabakasını incelten maddeler (ODS) olarak adlandırılan insan yapımı kimyasalların üretim ve tüketiminin düzenlenmesi 16 Eylül 1987 Montreal Protokolüyle gerçekleştirilmiştir. Protokol, ilanıdan itibaren taraf ülkeler açısından temel politika belgesi haline gelmiştir. Yaklaşık 100 insan yapımı kimyasalın veya ODS'nin üretim ve tüketimini düzenleyen Montreal Protokolü, kloroflorokarbon (CFC) ve hidrokloroflorokarbon (HCFC) gazlarının atmosfere salınımı konusuna yoğunlaşmıştır (Montreal Protocol, 1987; Ozone Layer Protection, 2022). 1930'larda sanayide kullanılan zehirli ve yanıcı soğutucu akışkanların güvenli ikameleri olarak kullanılmaya başlanan kloroflorokarbonlar (CFC'ler) ve sonra geliştirilen hidrokloroflorokarbonlar (HCFC'ler) iklimlendirme ve soğutma sektöründe kullanılmaya başlanmıştır (Rusch, 2018: 615). 1974'te Mario Molina ve F.Sherwood Rowland çalışmalarında CFC'lerin Dünya'yı zararlı ultraviyole radyasyondan koruyan stratosferik ozon tabakasını yok edebileceğini ileri sürerlerken, ozon tabakasındaki tahribatın ilk keşfi Mayıs 1985'te British Antarktika Araştırmasından üç bilim insanı tarafından duyurulmuştur (Ozone Layer Recovery, 2023). Üstelik CFC'lerin atmosferde 75-120 gün süreyle kimyasalları bozulmadan kalabildikleri, HCFC'in de çevresel ve insan sağlığı üzerindeki etkilerinin tespiti ozon tabakası tahribatı endişelerini arttırmıştır (Rusch, 2018: 615; Birpınar, 2022: 26).

Gelişmekte olan ülkeler aşamalı olarak kullanımdan kaldırma sürecini 2013'te başlatmayı kabul ederlerken, 2030'a kadar aşamalı olarak tamamen kaldırılması öngörülen CFC ve HCFC'lerin günümüzde %98'inin kullanımına son verilmiştir (Rusch, 2018: 615). BM'in açıklamalarında teknik değişikliklerin yapıldığı ek protokollerin katkısıyla Montreal Protokolünün bugüne kadar küresel ısınmanın 0,5°C önlenmesine yardımcı olduğu belirtilmektedir (Ozone Layer Recovery, 2023; Scientific Assessment of Ozone Depletion, 2022: 35).

İklim değişikliği konusunda uluslararası toplumun ortak farkındalığını yansıtan politika belgelerden biri de İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi-BMİDÇS'dir. 1992'de Rio'da düzenlenen BM Çevre ve Kalkınma Zirvesi'nde imzaya açılan, 21 Mart 1994'de yürürlüğe giren ve nihai amacı, atmosferdeki sera gazlarını iklim sistemi üzerindeki tehlikeli etkilerini önleyecek düzeyde durdurmak olarak açıklanan BMİDÇS'de; taraflar sera gazı emisyonlarını azaltımına yönelik "araştırma ve teknoloji odaklı" işbirliği yapmaya teşvik edilmektedirler. Sözleşmede tarafların iklim sistemini, eşitlik temelinde ve "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklarına uygun" olarak, insanlığın şimdiki ve gelecekteki nesillerinin yararına olacak şekilde koruma taahhütlerinin gerçekleşmesinde gelişmiş ülkelerin iklim değişikliği ve olumsuz etkileriyle mücadelede öncülük etmeleri ilkesi yer almıştır. Bu çerçevede BMİDÇS, tarafları sera gazı emisyonlarını azaltmaya, araştırma ve teknoloji üzerinde işbirliği yapmaya ve orman, okyanus gibi sera gazı yutaklarını korumaya teşvik etmektedir (UN Framework Convention On Climate Change, 1992: 2; Birpınar, 2022: 26).

BMİDÇS, gelişmiş ülkelerin salınım düzeylerini azaltmalarına ilişkin bağlayıcı olmayan yükümlülükler getirirken, 1997 Kyoto Protokolü sanayileşmiş ülke taraflarına bağlayıcı düzeyde salınım sınırlama ve azaltım yükümlülüğü getirmiştir. Kyoto'da devletler, iklim değişikliğiyle mücadelede "bağlayıcı hedef ve önlemlerde" uzlaşmış ve kalkınma sorununu çözmüş ülkeler iklim değişikliğine konusunda sorumluluk üstlenmişlerdir. Kyoto, geçiş sürecindeki sanayileşmiş ülkeleri ve ekonomileri, sera gazı emisyonlarını mutabık kalınan bireysel hedeflere uygun olarak sınırlamayı ve azaltmayı taahhüt ederek BMİDÇS'ni işler hale getirmektedir. Kyoto Protokolünü önemli kılan nokta; atmosferdeki mevcut sera gazı emisyonlarından büyük ölçüde gelişmiş ülkelerin sorumlu olduklarının kabul edilmesiyle sadece gelişmiş ülkeleri bağlayan "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluk ve ilgili yetenekler" ilkesi altında yükler getiriyor olmasıdır (Kyoto Protocol, 1997: 2-7). Bu çerçevede

37 sanayileşmiş ülke ve geçiş halindeki ekonomilerle Avrupa Birliği için bağlayıcı emisyon azaltım hedefleri belirlenmiş, ilk taahhüt döneminde (2008-2012) 1990 seviyelerine kıyasla ortalama % 5'lik emisyon azaltımı öngörülmüştür. Ancak, iklimi stabilize etme yolunda ilk adım kabul edilen Protokol, sera gazı konsantrasyonunu azaltmada etkisiz kalmıştır (Boyle, 2018: 760).

İklim değişikliğinin etkileri BM-2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi'nde de yer almıştır. 17 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi (SKH) arasında yoksulluğu, eşitsizliği azaltan ve ekonomik büyümeyi teşvik eden stratejilerin yanında iklim değişikliğiyle mücadele konusuna ayrı başlık açılmış, iklim değişikliği mücadelede kentler merkez olarak belirlenmiştir (Boyle, 2018: 761; Mutiarani ve Siswanto, 2020: 1). SKH arasındaki **İklim Eylemi** (13. Başlık) başlığında yer verilen taahhütlere bazı örnekler şunlardır:

- ◇ İklimle ilgili tehlikelere dayanıklılığın ve uyum kapasitesinin güçlendirilmesi
- ◇ İklim değişikliği önlemlerinin ulusal politika ve stratejilere entegre edilmesi
- ◇ Azaltım, uyum vb. konularda kurumsal kapasitenin geliştirilmesi
- ◇ Gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarının karşılanması için yıllık 100 milyar dolar destek sağlanması ve Yeşil İklim Fonu'nun kurulması
- ◇ Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin iklim değişikliği kapasitelerinin artırılması için kadınlar, gençler vb. desteklenmesi.

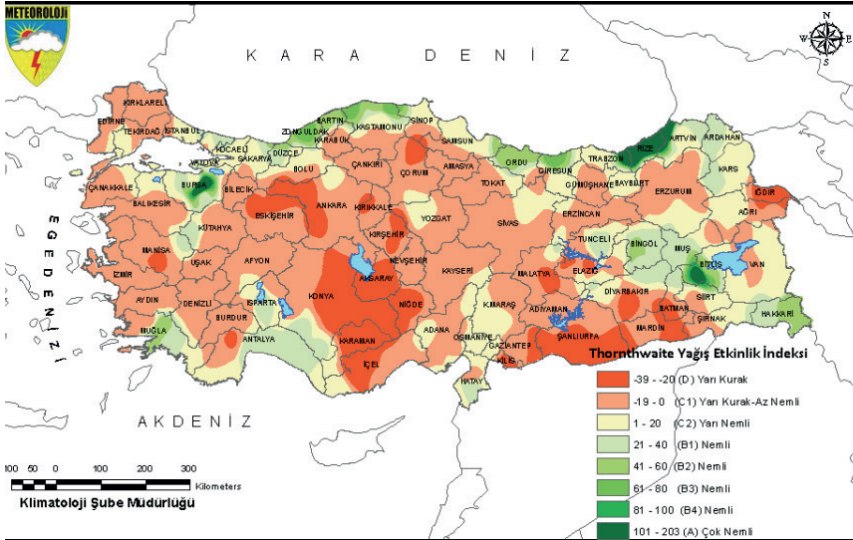
İklim değişikliği konusunda temel politika belgelerinden olan ve BM'de yaklaşık on yıl süren pazarlık ve uzlaşma arayışı sonucunda başarılı süreç yönetimiyle ortaya çıkan 2015 Paris Sözleşmesi, iklim değişikliği sorununun çözümünde açık işbirliği, ulusal çabalar ve ortak hedeflere odaklanılması açısından küresel güçlerin kolektif eylem buluşması olarak adlandırılmıştır (Milkoreit, 2019: 1023; Wegener, 2020: 20). İklim süreçleri üzerindeki mevcut antropojenik etkilerin iklim acil durumu olarak ele alındığı (Gills ve Morgan, 2020: 885) Paris Sözleşmesi'nin uzun dönemli hedefi, endüstriyelleşme öncesi döneme kıyasla küresel sıcaklık artışının 2°C'nin olabildiğince altında (mümkünse 1.5 derece seviyesinde) tutulmasıdır ve bunun gerçekleşmesi fosil yakıt kullanımının tedricen azaltılarak, yenilenebilir enerjiye geçişi gerektirmektedir. Paris Sözleşmesi, BMİDÇS ve Kyoto sonrası SKH'in uygulanması için iki yeni gündem ortaya koymuştur. Birincisi, küresel sıcaklık artışlarını 2 °C'nin altında ve mümkün-

se 1,5 °C'nin altında tutmak; İkincisi, düşük karbon emisyonu teşvikiyle iklim direncini arttırmaktır (Boyle, 2018: 765). Fosil yakıt döneminin sona erdiğinin kabul edilmesi, sözleşmeyi önemli kılan unsurlardan olmuştur ancak, IPCC ve WMO verilerinde yer alan, son sekiz yılda (2015-2022) sürekli artan sera gazı konsantrasyonları gerçeği Paris Sözleşmesi'nin öngördüğü 1,5°C sınırını geçici olarak ihlal etme olasılığını arttırmaktadır (Boyle, 2018: 760; Tuğaç, 2018: 326; Yao, vd., 2022: 2).

4. TÜRKİYE'DE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİNE İLİŞKİN GÖSTERGELER VE PROJEKSİYONLAR

İklim profili açısından orta enlem iklim kuşağıyla subtropikal iklim kuşağı arasında bulunan Türkiye'de farklı topografik özellikler dolayısıyla bölgeler arasında iklim koşullarında farklar ortaya çıkmaktadır (Resim 1). Kıyılarda ılıman iklim özellikleri gözlenirken, Kuzey Anadolu ve Toros Dağlarının denizin etkisinin geçişini engellemesi nedeniyle Türkiye'nin iç kısımlarında karasal iklim özellikleri görülmektedir (Yedinci Ulusal Bildirim, 2018: 27).

Resim 1: Türkiye İklim Bölgeleri



Kaynak: Bölük, 2016:1

Türkiye'de iklim değişikliğinin etkilerini yansıtan sonuçlar; daha sıcak kışlar, daha kurak ve sıcak yazlar, biyolojik çeşitlilikteki değişiklikler ve dağlardaki

buzulların geri çekilmesi olarak kendini göstermektedir. Bu çerçevede iklim değişikliğinin karasal, deniz ve tatlı su ekosistemleri üzerindeki artan peyoratif etkileri, çevre üzerindeki genel baskı ve tehditleri risk düzeylerine yaklaştırmaktadır (Yedinci Ulusal Bildirim, 2018: 22). İklim değişikliği açısından temel göstergelerden olan sıcaklık artışı konusunda Türkiye’deki politika belgelerinde temelde artış beklentisi açısından benzer ancak sıcaklık artış değer beklentileri açısından ayrıntıda farklılaşan projeksiyonlara yer verilmektedir (Tablo 1).

Tablo 1: Türkiye Sıcaklık Projeksiyonları

Kurum ve Rapor	Beklenti Dönemi	Sıcaklık Projeksiyonu
<ul style="list-style-type: none">Çevre ve Şehircilik Bakanlığıİklim Değişikliği Strateji Belgesi (2010)	Gelecek yıllar	<ul style="list-style-type: none">Yıllık ortalama 2,5°-4°C artışEge Bölgesi 4°C artışDoğu Anadolu Bölgesi 4°C artışİç Bölgeler 5°C artış
<ul style="list-style-type: none">Dünya Doğayı Koruma Vakfı (WWF)Türkiye’nin Yarınları Projesi Sonuç Raporu (2019)	2030’lu yılların sonu	<ul style="list-style-type: none">Kış ayları 4°C artışYaz ayları 6°C artış
<ul style="list-style-type: none">Çevre ve Şehircilik BakanlığıBMİDÇS Yedinci Ulusal Bildirim (2018)	2040 yılına kadar	<ul style="list-style-type: none">Yıllık ortalama sıcaklık 2°-3°C artış

Kaynak: İklim Değişikliği Strateji Belgesi, 2010: 5 verilerince yazar tarafından hazırlanmıştır

Türkiye’nin iklim değişikliği konusundaki temel politika belgelerinden olan İklim Değişikliği Strateji Belgesi’nde; Türkiye’de yıllık ortalama sıcaklığın gelecek yıllarda 2,5°-4°C artacağı, Ege ve Doğu Anadolu Bölgeleri’nde 4°C’yi, iç bölgelerde artışın 5° C’yi bulması; Dünya Doğayı Koruma Vakfı (WWF) 2019 Türkiye’nin Yarınları Projesi Sonuç Raporu’na ise; ülkemizdeki sıcaklık artışlarının 2030’lu yılların sonuna kadar sınırlı kalacağı ancak bu tarihlerden itibaren hızlı artış gözlenmesiyle sıcaklık artışının kış aylarında 4°C, yaz aylarında ise 6°C civarına ulaşması beklenmektedir (İklim Değişikliği Strateji Belgesi, 2010: 5).

Öte yandan güvenilirliği test edilen farklı projeksiyonlara göre hazırlanan Yedinci Ulusal Bildirim Raporu’nda 2040 yılına kadar sıcaklık artışının 2°-3°C aralığında sınırlı kalmakla birlikte, sıcaklığın yaz mevsiminde Marmara ve Batı Karadeniz bölgelerinde 2-3°C artış göstereceği öngörüsü paylaşılmaktadır. İlgili Raporda ayrıca, yağışlarda kış aylarında Ege kıyıları, Doğu Karadeniz ve Doğu Anadolu’da artış, ilkbahar yağışlarında Ege kıyıları ve Doğu Anadolu’nun doğusu hariç yağışların %20 civarında azalma beklentisine yer verilmektedir. Spesifik tahmin açısından Raporda, aşırı hava olayları dolayısıyla Karadeniz Bölgesi’nde

yağışların % 10-20 artışı, güneyde % 30 azalması tahminine yer verilmektedir edilmektedir (Yedinci Ulusal Bildirim, 2018: 129-130).

Gelecek yönelimli sıcaklık artış beklenti projeksiyonlarının yanında, Meteoroloji Genel Müdürlüğü tarafından 249 istasyonda gerçekleştirilen ölçümlerle oluşturulan beş yıllık periyotlardaki analiz sonuçlarına göre ülkemizdeki ortalama sıcaklıklarda (1979-1989 hariç) artış yaşandığı bilinmektedir (Tablo 2).

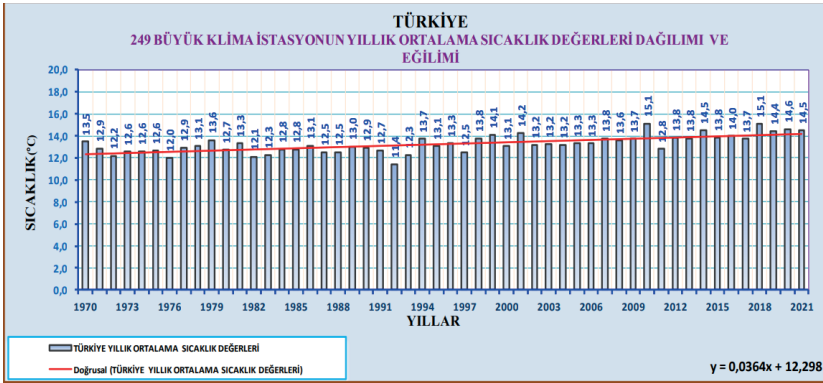
Tablo 2: Türkiye Ortalama Sıcaklık Değerleri (1970-2021)

Dönem (Yıl)	Ölçüm Kriteri (Sıcaklık)	Ölçüm Değeri (°C)
1970-1979	Türkiye Ortalama Sıcaklığı	12,8°C
1980-1989	Türkiye Ortalama Sıcaklığı	12,7°C
1990-1999	Türkiye Ortalama Sıcaklığı	13,0°C
2000-2010	Türkiye Ortalama Sıcaklığı	13,6°C
2011-2021	Türkiye Ortalama Sıcaklığı	14,1°C

Kaynak: Meteorolojik Parametreler, 2022: 1 verilerince yazar tarafından hazırlanmıştır

1970-2021 arasında Türkiye'nin ortalama sıcaklığı: 13,3°C olarak belirlenirken, ilgili dönemde 2010 yılı 15,1°C ile en sıcak yıl olarak kayıtlara geçmiştir. En düşük yıllık ortalama sıcaklığın 1992'de 11,7°C olarak gerçekleştiği (Grafik 2) Türkiye ortalama sıcaklıklarında 1994 yılından bu yana (1997 ve 2011 yılları hariç) pozitif sıcaklık anomalileri gözlenmiştir (Çevresel Göstergeler, 2021).

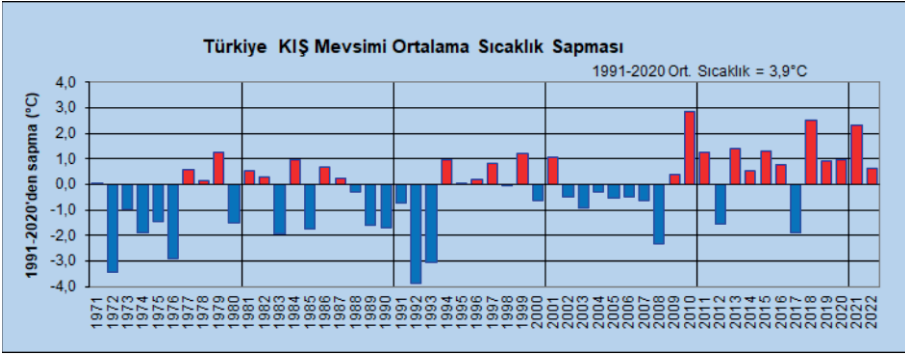
Grafik 2: Türkiye Ortalama Sıcaklık Dağılımı (1970-2021)



Kaynak: Meteorolojik Parametreler, 2022:1

Kamuoyunda ve halk arasında sıkça dile getirildiği gibi son yıllarda Türkiye'de yaşanan sıcaklık ve aşırı mevsim olaylarının somut örneklerinden biri son yıl kayıtlara geçmiştir. 2022 yılı kış mevsiminde ortalama sıcaklıklar, Marmara Bölgesi'nin Trakya kesimi, Acıpayam, Kale/Demre, Akçakoca, Zonguldak, İnebolu, Sinop, Cide, Şırnak, Ceylanpınar ve Akçakale çevrelerinde mevsim normallerinin üzerinde ölçülürken, diğer kesimlerde mevsim normalleri civarında gerçekleşmiştir. Türkiye'nin 1991-2020 ortalamalarına göre kış mevsimi ortalama sıcaklığı 3.9°C iken (Grafik 3) 2022 yılı kış mevsimi ortalama sıcaklığı 4.5°C ile mevsim normallerinin 0.6°C üzerinde gerçekleşmiştir (2022 Kış Mevsimi Sıcaklık, 2022: 2).

Grafik 3: Türkiye Kış Mevsimi Ortalama Sıcaklık Göstergeleri (1991-2022)



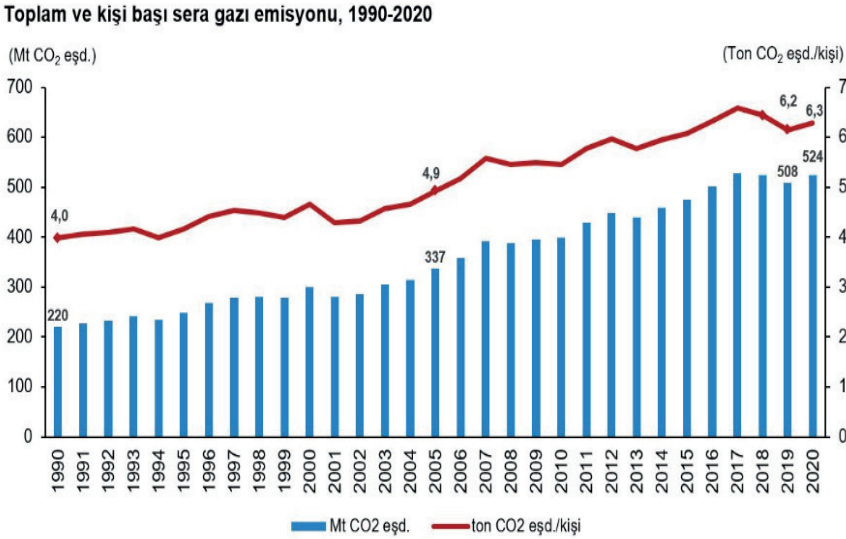
Kaynak: 2022 Kış Mevsimi Sıcaklık, 2022: 2.

2022 İlkbahar mevsiminde ortalama sıcaklıklar; Ceylanpınar, Kale/Demre'de, yaz mevsiminde ise; Edirne, Aydın, Bodrum, Isparta, Fethiye, Alanya, Kırıkkale, Kırşehir, Bartın, Zonguldak, Sinop, Bayburt, Doğu Anadolu Bölgesi'nin geneli, Siirt, Gaziantep, Mardin, Diyarbakır, Şırnak, Cizre'de mevsim normallerinin üzerinde ölçülmüştür. Sonbahar mevsiminde ortalama sıcaklıklar; Kocaeli, Sakarya, Yalova, Balıkesir, Bilecik, Kütahya, Afyonkarahisar, Muğla, Kahramanmaraş, Osmaniye, Hatay, İç Anadolu ve Karadeniz Bölgesi'nin genelinde mevsim normalleri civarında gerçekleşirken; diğer yerlerde mevsim normallerinin üzerinde ölçülmüştür. 1991-2020 Sonbahar mevsimi ortalama sıcaklığı 15.3 °C iken 2022 yılı sonbahar ortalama sıcaklığı 16.5 °C ile mevsim normallerinin 1.2 °C üzerinde gerçekleşmiş bununla birlikte 2022 yılı sonbaharı son 52 yılın en sıcak 6. mevsimi olarak kayıtlara geçmiştir. 2022 Eylül (21.9 °C), Ekim (16.3 °C) ve

Kasım (11.4°C) ayları ortalama sıcaklığı, 1991-2020 ortalama sıcaklıklarının üzerinde gerçekleşmiştir (Mevsimlik Sıcaklık Analizi, 2022).

Sera gazı emisyon düzeyleri açısından Türkiye küresel eğilimleri yansıtan verilere sahiptir. TÜİK sera gazı envanteri sonuçlarına göre (Grafik 4); 2020 yılı toplam sera gazı emisyonu bir önceki yıla göre %3,1 artarak 523,9 milyon ton (Mt) CO₂ eşdeğeri (eşd.) olarak hesaplanmıştır. Kişi başı toplam sera gazı emisyonu 1990 yılında 4 ton CO₂ eşd., 2019 yılında 6,2 ton CO₂ eşd. ve 2020'de 6,3 ton CO₂ eşd. olarak gerçekleşmiştir. Toplam sera gazı emisyonlarında 2020'de CO₂ eşd. olarak en büyük payı %70,2 ile enerji kaynaklı emisyonlar alırken bunu sırasıyla %14 ile tarım, %12,7 ile endüstriyel işlemler ve ürün kullanımı ve %3,1 ile atık sektörü takip etmiştir (Sera Gazı Emisyon İstatistikleri, 2022).

Grafik 4: Türkiye Sera Gazı Emisyon Düzeyleri 1990-2020



Kaynak: Sera Gazı Emisyon İstatistikleri, 2022

Söz konusu veriler Türkiye'nin yakın gelecekte daha sıcak, daha kurak ve yağışlar açısından daha belirsiz bir iklim yapısına sahip olacağını ortaya koymaktadır. Bu tablonun beraberinde ülkemiz açısından su kaynaklarında ciddi derecede azalma, kuraklık ve çölleşme, tarımsal verim kaybı, orman yangınları ve etkisinde artışın yanında biyolojik çeşitlilik kaybını getirecek olması iklim değişikliği odaklı yakın bir krizin ipuçlarını vermektedir.

5. TÜRKİYE’NİN İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ POLİTİKA BELGELERİ

Türkiye, ulusal mevzuatında iklim değişikliği konusunda uluslararası düzeyde üstlenilen sorumluluk ve taahhütleri yansıtan düzenlemelere yer vermektedir. Anayasanın 56. maddesinde; “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir” ilkesiyle çevre hakkı düzenlenirken, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevleri arasında sayılmıştır. Anayasanın kabulü sonrasında 1983 yılında çevre mevzuatı açısından uluslararası ve ulusal düzeyde iki önemli gelişme yaşanmıştır. Birincisi; Türkiye, BM Avrupa Ekonomik Komisyonu Uzun Menzilli Sınırlar Ötesi Hava Kirliliği Sözleşmesi (CLRTAP) Bakanlar Kurulu kararıyla kabul etmiştir. İkincisi; Çevre Kanunu yürürlüğe girmiştir. Anayasa’da çevre hakkının düzenlenmesinde sonra çıkarılan 2872 sayılı Çevre Kanunu’nda çevrenin korunmasına, iyileştirilmesine ve kirliliğinin önlenmesi ilkeleri arasında (2020’de 7261 sayılı Kanunla) iklim değişikliğiyle mücadele konusunda ek yapılmıştır. Buna göre; sıfır atığın yaygınlaştırılması, döngüsel ekonomi ilkelerinin uygulanması ve iklim değişikliği ile mücadelede Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilendirilmiş; (md.3/h); sürdürülebilir çevre hedefleri doğrultusunda iklim ve doğal yaşamın üzerindeki olumsuz etkileri azaltmak amacıyla “çevre etiket sistemi” oluşturulmuş (ek md.14); Çevre Fonu gelirlerinin iklim değişikliğiyle mücadelede kullanılması düzenlenmiştir (md.18/b).

Türkiye, Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında hazırladığı 2003-Ulusal Programında iklim değişikliği konulu uluslararası sözleşmelere taraf olacağını ve üzerine düşen sorumlulukları nüfusunun ihtiyaçlarını da dikkate alarak gerçekleştireceği taahhüdünde bulunmuştur. Türkiye’nin küresel ısınma ve iklim değişikliğini önlemeye yönelik resmi devlet politikası belirleme iradesi 2007 tarihli Birinci Türkiye İklim Değişikliği Kongresi’nde ortaya konulmuştur. Kongrenin sonuç bildirgesinde; sera gazı salınımlarının kısıtlanması amacıyla sanayi kuruluşlarında arıtma sistemlerine kullanım zorunluluğu getirilmesi; yenilebilir enerji kaynaklarına yönelik yatırımlara ağırlık verilmesi ve fosil yakıtların ısınma aracı olarak kullanımının sınırlandırılması konusunda görüş birliğine varılmıştır (Şanlı, vd., 2017: 207). İlerleyen yıllarda (en son 2018’de) Türkiye’nin iklim değişikliği konusundaki taahhütlerinin yansımaları olarak BMİDÇS esaslarına göre yayınlanan “Ulusal Bildirimler” politika belgeleri arasında yer almıştır.

Türkiye iklim değişikliğiyle mücadelede işletilen iklim diplomasisi sürecine üç temel belgeye taraf olarak dahil olmuştur. Birincisi, amacı, atmosfere salınan sera gazlarının miktarını sınırlamak ve iklim sistemindeki olumsuz etkileri önlemek olan BMİDÇS'ne 2004'te katılmıştır. İkincisi, Kyoto Protokolü'ne Ağustos 2009'da taraf olmuş ancak, sayısallaştırılmış emisyon sınırlandırma taahhüdünde bulunmamıştır. Üçüncüsü, yeni iklim rejiminde finans ve teknoloji desteklerine erişim talebinin karşılanması kaydıyla Paris Sözleşmesini 22 Nisan 2016'da imzalamış, 6 Ekim 2021 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 7335 Sayılı Kanunla mevzuatına dahil etmiştir.

Türkiye'nin iklim değişikliğiyle mücadele konusundaki uluslararası politika belgelerine taraf olarak üstlendiği sorumluluk ve taahhüdlere yansıtan ulusal ölçekli temel resmi politika belgelerinden bazıları şunlardır:

- ◇ Türkiye İklim Değişikliği Strateji Belgesi (2010-2023)
- ◇ Türkiye İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP: 2011-2023)
- ◇ Türkiye İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı (2011-2023)
- ◇ Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı (2014)
- ◇ Ulusal Geri Dönüşüm Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2014-2017)
- ◇ Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı (2017-2023)
- ◇ Türkiye Yedinci Ulusal Bildirimi (2018)
- ◇ 11. Kalkınma Planı (2019-2023)

Tüm politika belgeleri kuşkusuz önem taşımakla birlikte iklim değişikliği noktasında kurumsal değişime ve uygulamaya yönelik yansımalarının yanında uluslararası sorumluluk ve taahhüdlere gereği hazırlanma gereği dolayısıyla dört temel politika belgesi öne çıkmaktadır: İklim Değişikliği Strateji Belgesi (2010-2023); Türkiye İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP: 2011-2023); Türkiye Yedinci Ulusal Bildirimi (2018); OnBirinci Kalkınma Planı (2019-2023).

İklim Değişikliği Strateji Belgesi'nde; Türkiye'nin iklim değişikliğinin çevresel, sosyo-ekonomik ve hatta güvenlik sorunlarına yol açabileceğinin farkındalığı çerçevesinde gelecek nesillerin yaşamına ilişkin sorumluluk bilinciyle hareket

etme kararlılığı vurgulanmıştır. Türkiye’nin iklim değişikliğine neden olan sera gazı emisyonlarının azaltılması ve uluslararası işbirliğine katkı vermeye yoğunlaşacağı ifade edilmiş ayrıca emisyon azaltımı, sınırlandırılması, uyum, farkındalık vb. sorumlulukların ülkemizin kalkınma politikalarını önceleyen biçimde ele alınacağı vurgulanmıştır (İklim Değişikliği Strateji Belgesi, 2010: 1-2, 12-13).

Türkiye İklim Değişikliği Eylem Planı (İDEP); “İklim değişikliği politikalarını kalkınma politikalarıyla entegre etmiş; temiz ve yenilenebilir enerji kullanımını arttırmış; ... yüksek yaşam kalitesiyle refahı tüm vatandaşlarına düşük karbon yoğunluğuyla sunabilen ülke olmak” vizyonunu yansıtmaktadır. İDEP’in temel amacı; iklim değişikliğini önlemeye yönelik uluslararası işbirliğine, sürdürülebilir kalkınma politikalarına uygun “ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar” prensibiyle Türkiye’nin özel şartları çerçevesinde katılmak olarak açıklanmıştır. Böylece Türkiye, BMİDÇS’de yer alan “ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluk” ilkesine özel şartlar çerçevesinde bağlılığını ifade etmiştir. Bu çerçevede İDEP’de yer alan (aslında İklim Değişikliği Strateji Belgesi’nde yer alan) stratejik hedeflerden bazıları (İDEP, 2011: 9-11,14) şunlardır:

- ◇ İklim değişikliği politika ve önlemlerine kalkınma planlarında yer vermek
- ◇ Küresel emisyon azaltımı politikalarına imkanlar ölçüsünde katkı sağlamak
- ◇ İklim değişikliğinin etkilerini azaltma ve uyuma yönelik kapasite gelişimi sağlamak
- ◇ Azaltım, uyum, teknoloji transferi ve finansman konularında etkin rol oynamak
- ◇ Temiz enerjiye yönelik inovasyon kapasitesini geliştirmek
- ◇ İklim değişikliği süreçlerini şeffaf-katılımcı, etkin ve eşgüdümle gerçekleştirmek
- ◇ İklim dostu tüketim yöntemleri konusunda toplumsal bilinci geliştirmek.

Türkiye’nin taraf olduğu BMİDÇS’de yer alan, “ortak, fakat farklılaştırılmış sorumluluk” ilkesine ilişkin sözleşmenin 2. maddesi gereğince yükümlülüklerinden olan (Ulusal Katkı Niyeti-INDC) Ulusal Bildirim Raporları iklim değişik-

liği ve küresel ısınma konusundaki önemli politika belgelerinden birini oluşturmaktadır. INDC raporlarının sonuncusu 2018'de Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanıp Türkiye Yedinci Ulusal Bildirimi başlığında yayınlamış ve BMİÇS Sekreteryasına iletilmiştir. Rapor'da; ekonomik büyüme, nüfus artışı ve hızlı kentleşme, Türkiye'deki sera gazı emisyonlarının başlıca nedenleri olarak sıralanırken (Yedinci Ulusal Bildirim, 2018:51) sera gazı envanter bilgileriyle, iklim değişikliği konulu Türkiye analizinin yanında sektörel bazlı politika ve önlemlere yer verilmiştir. Enerji, bina, sanayi, ulaşım, tarım, ormancılık ve atık sektörlerinde sera gazı azaltım çözüm ve genel politika perspektifleri belirlenmiştir. Bu çerçevede; 2040 yılına kadar yağış miktarlarında gerçekleşmesi öngörülen azalmanın su kaynakları üzerindeki baskıyı arttırması, ekosistemler, biyolojik çeşitlilik, gıda güvenliği ve üretimi üzerinde tehdit oluşturması, hayvancılık, balıkçılık ve su ürünleri konusunda benzer tehditlerin oluşmasını tetikleyeceği beklentisine yer verilmiştir (Yedinci Ulusal Bildirim, 2018: 107, 137-148).

Çevre sorunları ve iklim değişikliği konusunda Türkiye'nin güncel ulusal politika belgelerinden biri de 2019-2023 tarihlerini kapsayan 11. Kalkınma Planı'dır. Planda; iklim değişikliğinin küresel düzeyde çeşitli etkilerinin hızlandığı vurgulanırken, Paris Sözleşmesi çerçevesinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin taahhüt ve uyum seviyelerinin yetersiz kaldığı ifade edilmiştir (11. Kalkınma Planı, 2019: 11). Çevre kirliliği, iklim değişikliği, çölleşme, ormansızlaşma, biyolojik çeşitlilik kaybı, kuraklık gibi çevre problemleri, her geçen gün insan yaşamını ve kalkınma sürecini daha belirgin şekilde etkilemekte olduğunun vurgulandığı Planda, Türkiye için, "iklim değişikliğinin yakın bir risk" olarak görüldüğüne yönelik izlenime yer verilmektedir. Bu çerçevede coğrafi konumu itibarıyla iklim değişikliğinden en çok etkilenen ülkeler arasında yer alan ülkemizde artan ani yağışlar, sel, kuraklık felaketlerine atıf yapılarak ülkemizin emisyon azaltım ve iklim değişikliğine uyum çabalarını sürdüreceği belirtilmiştir (11. Kalkınma Planı, 2019: 13, 26, 157). İklim değişikliğine uyumu kolaylaştırmak amacıyla yönelik olarak yeşil şehir vizyonu ortaya konulmuştur. Planın öngördüğü yeşil şehir perspektifi süreç içinde özellikle büyükşehir ölçeğinde oluşturulan Yeşil Şehir Eylem Planları (YŞEP) olarak sonuç vermiştir. Planda konut, spor, vb. kentsel ve sosyal dokuların iklim dostu uygulamalarla desteklenmesi öngörülmüştür. Genel olarak çevre ve özel anlamda iklim değişikliği uyumlaştırma sürecine yönelik (aslında temel sorunlardan olan) tüm toplumsal kesimlerin çevre bilinci ve

duyarlılığının artırılması temel amaç olarak belirlenmiştir (11. Kalkınma Planı, 2019: 161, 168).

Planda, uluslararası iklim değişikliği konusundaki sorumluklara yönelik tedbirlerin alınması, hedef ve öncelik olarak belirlenirken ayrıca çevrenin korunması açısından küresel-bölgesel-yerel iklim değişiklikleriyle ilişkili hedeflerden bazıları şunlardır (11. Kalkınma Planı, 2019: 168, 183-185):

- ◇ Çevre yönetiminde kurumlar arası (kamu-özel) işbirliği sağlanması
- ◇ Emisyon üreten sanayi, ulaştırma, atık vb. sektörlerde çalışmalar yürütülmesi
- ◇ Ulusal ve yerel çevre mevzuatının güncellenmesi
- ◇ İklim değişikliği ve hava kalitesi eylem planlarının hazırlanması
- ◇ Üretim, ısınma ve trafik kaynaklı kirliliğin kontrolüyle hava kalitesinin iyileştirilmesi
- ◇ Yerel ölçekli hava kalitesi eylem planları oluşturulması
- ◇ Hava kalitesi izlenme altyapısının geliştirilmesi
- ◇ Çevresel veri toplama standartlarının geliştirilmesi ve paylaşımı

6. TÜRKİYE’DE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ SÜRECİNDE KURUMSAL YAPI: ÇEVRE ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI

Türkiye, küresel çevre sorunları ve iklim değişikliğine ilişkin uluslararası ve ulusal sorumluluklarını Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı koordinasyonunda yerine getirmektedir. Paris Sözleşmesi’nin onaylanmasının (7 Ekim 2021) ardından 29 Ekim 2021’deki 85 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile, 2011’de kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ismine “İklim Değişikliği” ifadesi eklenmiştir. İlgili Kararname Bakanlık yapısında iklim değişikliğiyle mücadele açısından önem taşıyan dört değişimi getirmiştir. Birincisi, “Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü” Bakanlık teşkilatına eklenmiştir. İkincisi, “Meteoroloji Genel Müdürlüğü” Bakanlığa bağlanmıştır. Üçüncüsü, ayrıca Bakanlık bünyesinde “İklim Değişikliği Başkanlığı” kurulmuştur. Dördüncüsü ise,

iklim değişikliği konusundaki plan politika ve stratejileri belirlemek amacıyla “İklim Değişikliği Uyum ve Koordinasyon Kurulu” oluşturulmasıdır.

Bakanlık bünyesindeki İklim Değişikliği Başkanlığı, İklim Değişikliği Uyum ve Koordinasyon Kurulu ve (özel hukuk hükümlerine göre oluşturulan) Türkiye Çevre Ajansı, Türkiye'nin uluslararası çevre ve iklim politika süreçlerinin koordinasyonunda temel unsurlar konumuna gelmişlerdir. Bu çerçevede, BMİDÇS ile birlikte kabul edilen Uluslararası Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi'nin koordinasyonu da Bakanlığına verilerek iklim değişikliğiyle birlikte konunun etkin yönetimi hedeflenmiştir (Birpınar, 2022: 29; Çevre Bakanlığı Teşkilatı, 2022).

6.1. İklim Değişikliği Başkanlığı

Bakanlık isminde değişiklik yapılan 85 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnesiyle Bakanlık bünyesinde İklim Değişikliği Başkanlığı kurulmuştur (md.35). Başkanlık, Türkiye'nin iklim değişikliğiyle mücadele ve uyum çalışmaları kapsamında ulusal ve uluslararası düzeyde politika, strateji ve eylemleri belirlemek, müzakere süreçlerini yürütmek, kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamakla sorumlu kılınmıştır. 21 Haziran 2022'de Başkanlığın teşkilat yapısının düzenlendiği, başkan yardımcılılarıyla daire başkanlıklarının görev ve yetkilerinin düzenlendiği Yönetmelik yayınlanmıştır. Türkiye iklim diplomasisine ve iklim değişikliğiyle mücadele konusuna verdiği önemi bürokratik görevlendirmesiyle öne çıkarmaktadır. Bu çerçevede aynı zamanda Bakan Yardımcısı olan Prof. Dr. Mehmet Emin Birpınar, Türkiye'nin “İklim Değişikliği Başmüzakerecisi” olarak görevlendirilmiştir (İklim Değişikliği Başkanlığı, 2022). İklim değişikliği adıyla kurulan Başkanlık, Türkiye'nin (diğer kurumsal düzenleme örneklerinde olduğu üzere) iklim değişikliği konusundaki uluslararası sorumluluk ve taahhüdlerin yansımaları olarak kayıtlara geçmiştir.

İklim değişikliği Başkanlığı esas itibarıyla; Türkiye'nin 2053 net sıfır emisyon ve yeşil kalkınma hedefleri doğrultusunda iklim değişikliğine uyum ve azaltım için gerekli çalışmaları yapmak, toplumsal kesimlere insan ve doğa dostu yaklaşımla iklim değişikliği farkındalığı kazandırmakla görevli kılınmıştır (İklim Değişikliği Başkanlığı, 2022). Bir Başkan ve üç Başkan Yardımcısı koordinasyonunda örgütlenen başkanlık yapısı içinde uzmanlıkları, iklim değişikliği ve sera gazı olan daire başkanlıkları oluşturulmuştur (Resim 4-5).

Resim 2-3: İklim Değişikliği Başkanlığı Teşkilatı ve Kurumsal Amblem



Kaynak: İklim Değişikliği Başkanlığı, 2022

İklim Değişikliği Başkanlığının kuruluş amacının başlıca üç noktaya odaklandığı görülmektedir. Birincisi, küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incelenmesiyle ilgili tedbirlerin alınması ve yeşil kalkınmaya yönelik plan, politika ve stratejilerin belirlenmesi. İkincisi, küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incelenmesi konusundaki plan, politika ve stratejilerin belirlenmesi sürecinde uluslararası ve ulusal ölçekli müzakereleri yürütmek. Üçüncüsü, küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incelenmesi konularında kurumlar arası koordinasyonu sağlamak.

Başkanlığın kuruluş kararnamesinde, küresel iklim değişikliği argümanları çerçevesinde; iklim değişikliği, sera gazı ve emisyonu ve uyum kavramlarının tanımları yapılmıştır. Dahası gelecek yönelimli perspektif olarak “yeşil kalkınma” kavramına yer verilmiş ve yeşil kalkınma; sürdürülebilir kalkınma ilkesiyle birlikte doğal kaynakların verimli kullanımıyla düşük karbon emisyonunu hedefleyen, çevresel sürdürülebilirliği ve iklim sürdürülebilirliğini odağına alan kalkınma ve gelişme (md.792/B) olarak tanımlanmıştır. Söz konusu kavramsal çerçevenin bilimsel temeli yaklaşımları ve gelecek yönelimli uyumlaştırma çabalarını dikkate alan şekilde başkanlık organizasyonu içinde yer alması Türkiye'nin üstlendiği uluslararası sorumlulukların bilincinde olduğunun bir başka göstergesidir. Öte yandan Başkanlığa ilişkin yönetmelik (kararname de olduğu üzere) Avrupa Birliği çevre

perspektifinde yer alan “Avrupa Yeşil Mutabakatı” na yer vermiştir. Ayrıca iklim değişikliği temel argümanları içindeki (azaltım, ekonomik araçlar, emisyon ticaret sistemi (ETS), iklim finansmanı, sera gazı ve emisyonu, Ulusal katkı beyanı, uyum, yeşil kalkınma) kavramlarına yer verilmiş; Türkiye’nin taraf olduğu BMİDÇS ve Paris Sözleşmesi’ndeki Türkiye’nin taahhütlerine atıflar yapılmıştır (md.4).

İklim Değişikliği Başkanlığına ilişkin ilgili kararname (md.35) ve yönetmelikte (md.5) Başkanlığın görev ve yetkileri özetle şu başlıklar altında belirlenmiştir:

- ◇ Küresel iklim değişikliği, ozon tabakasının incelmeye, sıfır emisyon ve yeşil kalkınma konularında plan, politika ve stratejilerin belirlenmesi
- ◇ Sera gazı emisyonlarını ulusal ölçekte izlemek, kontrol etmek ve raporlamak
- ◇ Uluslararası iklim müzakerelerine katılmak
- ◇ Ulusal, yerel ve sektörel iklim değişikliğine yönelik uyum çalışmaları yapmak, eylem planlarını izlemek, değerlendirmek
- ◇ İklim değişikliği etkilerine yönelik modelleme ve risk değerlendirmeleri yapmak
- ◇ İklim değişikliği konusunda teknolojileri ve yenilikçi çözümleri araştırmak
- ◇ İklim değişikliği alanında kamuoyunun bilinçlendirmesine yönelik eğitim, kapasite ve farkındalık geliştirme faaliyetleri gerçekleştirmek.

6.2. İklim Değişikliği ve Uyum Koordinasyon Kuruluna (İDUKK)

Türkiye’nin çevre sorunlarıyla mücadelesinin unsurlarından olan İDUKK, kurumsal yapı açısından yeni bir perspektif değildir. BMİDÇS sürecine katılmak üzere çalışmaların sürdürüleceğinin vurgulandığı 8. Kalkınma Planı’nın somut yansımalarından biri olarak (BMİDÇS’ne taraf olmadan önce) sözleşme gereklerinden olan İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulu (İDKK) 2001 yılında oluşturulmuştur. Kurulun adı 2013’de İklim Değişikliği ve Hava Yönetimi Koordinasyon Kurulu (İDHKK) olarak değiştirilmiştir (İDUKK, 2022).

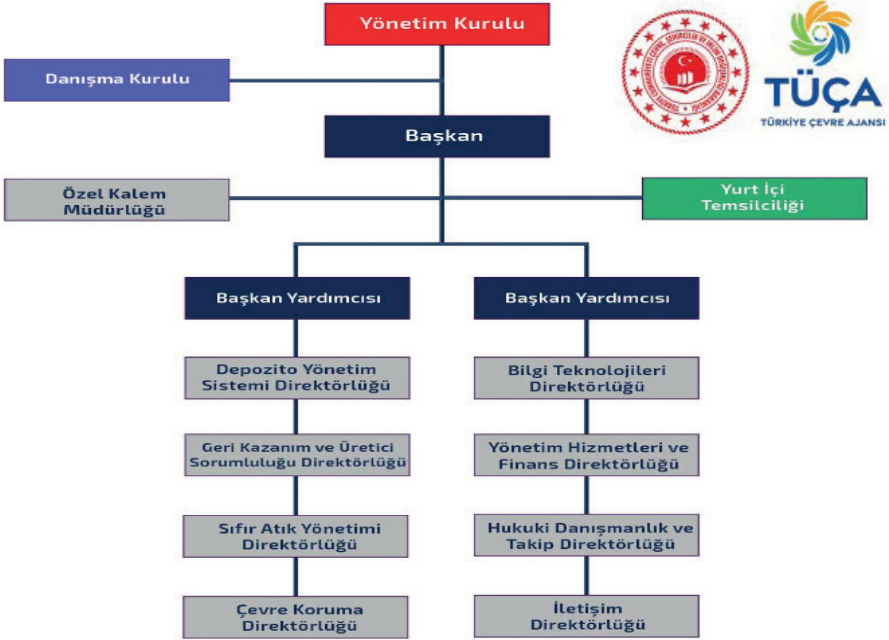
85 Nolu Kararnameyle İDHKK, İklim Değişikliği ve Uyum Koordinasyon Kurulu (İDUKK) olarak düzenlenmiştir. İklim değişikliği konusunda plan, politika, strateji ve eylemleri belirlemek, izlemek ve değerlendirmekle görevli

olan İDUKK'ın çok ortaklı anlayışla Bakanlıklar, çeşitli kamu kurum ve özel sektör (TOBB-TÜSİAD vb.) sanayi temsilcileriyle Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı olmak üzere toplam yirmili üyeden oluşması düzenlenmiştir. Sekreterya hizmetlerini İklim Değişikliği Başkanlığının yürütmekte olduğu İDUKK'ın yılda iki kez toplanması kararnamede yer almıştır (md.35).

6.3. Türkiye Çevre Ajansı

Bakanlıkla ilgili, tüzel kişiliği haiz, (Kanunda belirtilen hususlar dışında) özel hukuk hükümlerine tabi olan Türkiye Çevre Ajansı 2020'de, 7261 sayılı Kanunla kurulmuştur. İlgili Kanunda, ajansın kuruluş amacı; çevre kirliliğini önlemek ve yeşil alanların korunmasına, iyileştirilmesine ve geliştirilmesine katkı sağlamak, dōngüsel ekonomi ve sıfır atık yaklaşımı doğrultusunda kaynak verimliliğini artırmak ile ulusal ölçekte depozito yönetim sistemi kurulmasına, işletilmesine, izlenmesine ve denetimine yönelik faaliyetlerde bulunmak (md.1) olarak açıklanmıştır. 2021'de yayınlanan Yönetmelikle Ajans'ın teşkilat yapısı belirlenmiştir (Resim 2-3).

Resim 4-5: Türkiye Çevre Ajansı Teşkilat Şeması ve Kurumsal Amblem



Kaynak: Çevre Ajansı, 2022

Ajansın misyonu; “sıfır atık yaklaşımı doğrultusunda kamuoyunda duyarlılık ve farkındalık oluşturarak, çevrenin ve yeşil alanların korunması ve iyileştirilmesine; kaynak verimliliğinin artırılarak ülke ekonomisinin desteklenmesine yönelik faaliyetleri düşük karbon yoğunluğuyla gerçekleştirmek” olarak belirlenmiştir. Misyon tanımlamasında yer alan “... düşük karbon yoğunluğu ile gerçekleştirmek” ifadesiyle Türkiye’nin iklim değişikliğiyle mücadele kararlığına atıf yapılmıştır. Ajansın kurumsal vizyonu ise; “Ulusal çevre strateji ve politikalarımız doğrultusunda çevrenin ve yeşil alanların geliştirilmesine, iklim değişikliğine karşı mücadele çalışmalarına ve döngüsel ekonomiye geçişe katkı sağlamak” olarak belirlenmiştir (Çevre Ajansı, 2022). Vizyon tanımlamasında yer alan perspektif çalışmamız içinde yer verdiğimiz Türkiye’nin çevre koruma ve iklim değişikliği konulu politika belgelerine olan bağlılığın tekrar edilmesi ve doğrudan doğruya “iklim değişikliği” kavramına yer verilmesi açısından önemlidir.

7. SONUÇ

Küresel dünyanın birbiriyle entegre sorun ve ortak çözüm arayışı içinde oldukları konu başlıklarından biri de iklim değişikliği ve küresel ısınmadır. Aile büyüklerimizden duyduğumuz ve bir kısmımızın bölgesel yaşam koşulları dolaşısıyla tanık olduğumuz iklim koşullarındaki değişim için kullanılan “eski kışlar yok artık !” ifadesindeki “yoksunluk vurgusu” aslında iklim değişikliği ve ısınma özelindeki sorunu (belki de fakında olmadan) dramatik şekilde özetlemektedir. Antarktika’daki buzulların erimesi sonucu bölgedeki doğal yaşam unsurlarının mücadelesinin konu edildiği veya dev buzul kütlelerinin denize yığılış anlarının yansıtıldığı belgeseller hemen herkesin hafızasındadır. Belki siz, TRT’de yayınlanan Jacques-Yves Cousteau’nun (kaptan Kusto) Calypso (Kalipso) gemisiyle buzullardaki mücadelesine eşlik etme hayali kuranlardan biriydiniz. Buz Devri (Ice Age), Titanic vb. filmlerin yanında çeşitli platformlarda yayınlanan belgeseller ve Amin Maalouf’un Semerkant eserindeki Benjamin ile Şirin’in buzullarda sona eren hüznü macerası; iklim değişikliği ve küresel ısınmaya bağlı olarak yakın gelecekte bizi bekleyen tehditlere ilişkin toplumsal/ulusal/bölgesel/küresel farkındalık oluşturma gayretlerine ilişkin sadece birkaç örnektir. Kuşkusuz iklim değişikliği ve küresel ısınma sorununun “doğal süreçler ve antropojenik etkiler nedeniyle” oluşmakta olduğuna ilişkin temel veriler akademik çalışmalar/araştırmalarla ortaya konulmuştur.

İklim değışikliği ve küresel ısınma sorunu üzerinde güneşin döngüsündeki değışimler, volkanik patlamalar, vb. doğal süreçlerin yanında insan faaliyetlerinin etkisi daha keskin ve nettir. Sanayi devrimiyle oluşmaya başlayan kalkınma çabalarında fosil yakıtlar ve kimyasalların yoğun şekilde kullanımının tercih edilmesi günümüz toplumlarının iklim kriziyle yüzleşmesinin temellerini atmış görünmektedir. Süreç içinde artan nüfusun ve sanayi girişimlerinin mekânsal ihtiyaçlarını karşılamak amaçlı gerçekleştirilen; tarım alanlarının imara açılması, kentlerin artan çekim gücü, ulaşım araçlarının çeşitlenmesi ve yoğun kullanımı, ormansızlaşma vb. etkenler eşliğinde sera gazı emisyonlarını (özellikle karbondioksit, ozon gazı ve metan gazlarının doğal ortama kontrolsüz biçimde salınması) iklim değışikliği ve küresel ısınmanın temel belirleyicisi/nedeni olarak öne çıkarmıştır. WMO-2022 Raporuna göre; ana sera gazları karbondioksit, metan ve azot oksit konsantrasyonları rekor seviyelere ulaşırken, 2022'deki küresel ortalama sıcaklığı 1850-1900 yıllar arasındaki ortalamanın $1,15 \pm 0,13$ °C üzerinde gerçekleşmiştir. Benzer şekilde IPCC (2022) Raporuna göre; antropojenik sera gazı emisyonlarının 2000-2020 döneminde gösterdiği artış ivmesinin devam edeceği ve sürecin 2100'e kadar yüzey ortalama sıcaklığında 3,2 °C ısınmaya neden olması öngörülmektedir.

Molina ve Rowland'un (1974) akademik çalışmalarındaki veriler eşliğinde kloroflorokarbonların stratosferik ozon tabakasına zarar verdiğini açıklamaları sonrasında BM öncülüğünde başlatılan girişimlerin öncüsü olarak Viyana Sözleşmesi (1985) uluslararası toplumun gündemine getirilmiştir. Sözleşme çerçevesinde ülkelerin; ozon tabakası üzerindeki antropojenik tahribatın azaltılmasında ortak hareket etmeleri, ozon tabakasının sistematik gözlenmesi, kloroflorokarbon üretiminin izlenmesi, bilgi ve teknoloji aktarımına açık olmaları öngörülmüştür. Montreal Protokolü'nde (1987) daha somut olarak, ozon tabakasının tahribatında öne çıkan kloroflorokarbon ve hidrokloroflorokarbon gazlarının salınımına yoğunlaşırlarken BM'in Protokol ölçeğinde alınan tedbirlerin "küresel ısınmanın tahminen 0,5°C önlenmesine yardımcı olunduğu"nu açıklaması, gelecek yönelimli iklim sorunlarının aşılmasında uluslararası toplumun işbirliğinin olumlu olası sonuçları verebilme potansiyeline referans teşkil etmesi açısından motive edici olmuştur.

İklim değışikliği ve küresel ısınmanın bir "sorun" olarak uluslararası toplumun yanında tüm küresel toplumsal kesimlerin ve ulusal yönetimlerin odaklan-

masını sağlayan gelişmenin Kyoto Protokolü (1997) olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Sanayileşmiş ülkelere salınım sınırlandırılması ve azaltımı konusunda bağlayıcı yükümlülüklerin getirildiği Kyoto Protokolü ile; 37 sanayileşmiş ülke ve geçiş halindeki ekonomilerle AB için bağlayıcı emisyon azaltım hedefleri belirlenmekle birlikte, 2008-2012 döneminde 1990 seviyelerine kıyasla öngörülen ortalama % 5'lik emisyon azaltımında başarılı olun(a)mamıştır. Kyoto perspektifine ilişkin ilk etapta yaşanan başarısızlığın temel nedeninin; ülkelerin günümüz toplumlarının yaşam standartlarının kalkınma eksenli sürdürülebilir kılınmasıyla iklim değişikliği özelinde gelecek yönelimli çevresel değerlerin korunması/ geliştirilmesi ikilemi olduğunu görmezden gelmek mümkün değildir.

Kalkınma ile mevcut ve gelecek yönelimli iklim-sıcaklık parametreleri arasında sanayileşmiş ülkelerin ortaya koydukları güç mücadelesinin etkisi altında şekillenen Kyoto sürecinin devamındaki bilimsel verilerin odaklanılan soruna ilişkin olumsuzların devamı işaret ediyor olması, uluslararası toplumu Paris Sözleşmesi (2015) etrafında güçlü birliktelik sergilemeye yöneltmiştir. Kyoto sonrası görece başarısızlıkların etkisi altında iklim değişikliği sorununun “iklim acil durumu” olarak açıklandığı dönemde Paris Sözleşmesi küresel unsurların “kollektif eylem işbirliğini sağlama perspektifinde buluşması” olarak adlandırılmıştır. Paris Sözleşmesinde; küresel sosyo-ekonomik dayanıklılığın güçlendirilmesinin yanında temel hedef olarak endüstriyelleşme öncesi döneme kıyasla küresel sıcaklık artışının 2°C'nin olabildiğince altında ve mümkünse 1.5 °C seviyesinde tutulması hedefi belirlenmiş ve fosil yakıt döneminin sona erdiğinin kabul edilmesi öngörülmüştür. Ancak, Paris taahhütlerinin yerine getirilmesi durumunda bile değil 1,5 °C hedefine ulaşmanın, küresel sıcaklık artışını 2 °C'nin altında bile tutmanın oldukça zor olduğunun ortaya konulması; iklim değişikliği ve küresel ısınma odaklı girişimlerin uluslararası toplumun birincil gündemi olmaya devam ettirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

Tarihsel süreçte coğrafi konumu itibarıyla sosyo-ekonomik açıdan olduğu kadar medeniyet, inanç sistemlerinin doğu-batı toplumları arasındaki geçişkenliğini sağlayan ve cazibe merkezi olma konumuyla önemli roller üstlenen ülkemiz günümüzde de küresel ölçekli sorunların çözümünde sorumluluk üstlenmeye ve bunun gerekleirni yerine getirme kararlığı içinde olmaya devam etmektedir. Coğrafi konumu açısından orta enlem iklim kuşağıyla subtropikal iklim kuşağı arasında bulunan ve farklı topografik özellikler dolayısıyla bölgeler arasında iklim

koşullarında farkların yaşandığı Türkiye; iklim değişikliği ve küresel ısınma konusunda uluslararası toplumla ortak bilinç ve uygulamalar ekseninde pozisyon belirleme kararlılığının izlerini yansıtan biçimde, somut politika belgeleri ortaya koymanın yanında çözüm odaklı uygulamalar ve kurumsal girişimler gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede Türkiye, iklim değişikliği ve küresel ısınma sorununun BM öncülüğünde uluslararası toplumun gündemine taşındığı dönemde Anayasa'da çevre hakkı (md.56) kavramına yer verirken, 1983'de Çevre Kanunu'nu çıkarmıştır. Türkiye, Viyana Sözleşmesi gereğince ozon tabakasında değişikliğe neden olacak insan faaliyetlerine karşı gerekli tüm tedbirleri alma ve politikaları uygulama taahhütleri içine girerken, Montreal uyarınca önce 2006'da kloroflor-karbon (CFC) ithalatını yasaklarken, 2012'de hidrokloroflorokarbon (HCFC) grubu gazların ithalatına kota getirmiştir.

Ülkemizde daha sıcak kışlar, daha kurak ve sıcak yazlar, biyolojik çeşitlilikteki değişiklikler ve dağlardaki buzulların geri çekilmesi vb. verilerin iklim değişikliği ve küresel ısınmanın pejoratif etkileri olarak gözlemlenmektedir. BMİDÇS gereğince sunulan Ulusal Katkı Niyeti-INDC Bildirim Raporu'nda (2018) belirtildiği üzere; iklim değişikliğinin ulusal ekosistemlerimiz üzerinde oluşturduğu tehditlerin "risk düzeylerine yaklaşmaya başlaması", sadece toplumumuza ve gelecek kuşaklarımıza değil uluslararası topluma dair sorumluluklarımıza ilişkin bir gösterge teşkil etmektedir. İlgili Raporda, Türkiye'de yıllık ortalama sıcaklığın gelecek yıllarda 2,5°-4°C artacağı ve 2040'dan itibaren artışların rekor seviyelere çıkacağı öngörülmesi ve bunun yakın zamanlı çıktısı olarak 2022 yılı Kış mevsimi ortalama sıcaklığının 4,5°C ile mevsim normallerinin 0,6°C üzerinde gerçekleşmesi; iklim değişikliği ve küresel ısınma konusunda uluslararası toplumla birlikte hareket etme ve etkin ulusal kararlar/uygulamalar içinde olmamız açısından yeterli gerekçeler olarak görünmektedir.

İlgili bilimsel veriler eşliğinde, Türkiye'nin iklim değişikliği ve küresel ısınma özelindeki uluslararası sorumluluk ve ortaklıkların gerekleri ulusal politika belgelerinde karşılık bulmuştur. Bu çerçevede, İklim Değişikliği Strateji Belgesi; Türkiye İklim Değişikliği Eylem Planı-İDEP; Türkiye Yedinci Ulusal Bildirimi ve OnBirinci Kalkınma Planı öne çıkan temel politika belgeleri olarak öne çıkmaktadır. İklim Değişikliği Strateji Belgesinde; Türkiye'nin iklim değişikliğinin çevresel, sosyo-ekonomik ve güvenlik sorunlarına yol açabileceğine ilişkin farkındalık ve iklim değişikliği ile mücadele kapsamında uluslararası işbirliğine katkı

vermeye yoğunlaşılacağı ifade edilmiştir. İDEP’de, BMİDÇS’deki “ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluk” ilkesine ülkemizin özel şartları çerçevesinde bağlılık vurgulanmıştır. Ulusal Katkı Niyeti-INDC Raporunda (2018); ekonomik büyüme, nüfus artışı ve hızlı kentleşme, ülkemizdeki emisyon nedenleri olarak sıralanırken, sera gazı envanter bilgileriyle sektörel bazlı politika ve önlemler açıklanmıştır. Onbirinci Kalkınma Planında; yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre başlığında, iklim değişikliği “yakın risk” belirlenirken, emisyon azaltım ve iklim değişikliğine uyum çabalarının sürdürülmesi eşliğinde Yeşil Şehir Eylem Planları hazırlanması öngörülmüştür.

Öte yandan uluslararası bildirimler ve ulusal perspektifler ekseninde Türkiye, iklim değişikliği konusunda kurumsal değişimleri yürürlüğe koymaktadır. Bu kapsamda, 2021’de yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile, 2011’de kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ismi; “Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir. 7261 sayılı Kanunla Bakanlıkla ilgili, tüzel kişiliği haiz özel hukuk hükümlerine tabi “Türkiye Çevre Ajansı (2020) kurulduktan sonra 2021’de, Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü ve Meteoroloji Genel Müdürlüğü Bakanlığa bağlanmış, İklim Değişikliği Başkanlığı ve İklim Değişikliği Uyum ve Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur.

Türkiye’nin iklim değişikliği konusunda uluslararası sorumlulukları çerçevesinde attığı adımları kalkınma girişimlerimize zarar vermeyecek şekilde ele almasını olumlu görmekle birlikte bu konuda bazı noktaların iyileştirilmesi gerektiği açıktır. İklim değişikliği konusunda Türkiye’nin yerine getirmesi gerektiğini düşündüğümüz önerileri ise şu şekilde ifade edebiliriz:

- ◇ Kurumsal yapılarda değişimler yaparken koordinasyon sorunu ihtimali dikkate alınmalıdır
- ◇ Akıllı çevre teknolojilerine yatırımlar geliştirilmelidir
- ◇ Enerji maliyetlerinin azaltılmasına yönelik sektörel, konut ve birey bazlı kurumsal destekler geliştirilmelidir
- ◇ Yeşil büyüme temasını konut, sanayi, enerji sektörlerinde geliştirecek mali ve teknik desteklere önem verilmelidir

- ◇ Kent yönetimlerinin YŞEP planları desteklenmeli ve sonuçları izlenmelidir; yaşanan kuraklık, artan sıcaklık etkisiyle oluşacak tarımsal işgücü kaybının etkileri dikkate alınmalıdır
- ◇ Kent ölçeğinde karbon ayak izi belirleme zorunluluğu getirilmeli ve kent ölçeğinde karbon ayak izi vergisi düzenlenmelidir
- ◇ Belediyelerin yenilenebilir enerji yatırımları teşvik edilmeli, elektrikli araçların toplu taşımada kullanımı mali açıdan desteklenmeli, acil olarak su kullanımı ve tasarrufuna yönelik eğitimler başlatılmalıdır
- ◇ İklim değişikliğine bağlı nedenlerle oluşacak kentte göçü engelleyecek sosyo-ekonomik tedbirler alınmalıdır
- ◇ İklim değişikliği konusunda toplumsal farklılığı geliştirecek belgesel, film vb. sanatsal etkinlikler desteklenmelidir
- ◇ İklim değişikliği sorunu tematik açıdan eğitim-öğretim kurumlarında öne çıkarılmalı, eğitimcilerin eğitimine önem verilmelidir.

KAYNAKÇA

11. Kalkınma Planı (2019). **On Birinci Kalkınma Planı: 2019-2023**. Resmi Gazete Tarih: 23.07.2019, Sayı: 30840 (Mükerrer).
- 2022 Kış Mevsimi Sıcaklık (2022). **2022 Yılı Kış Mevsimi Sıcaklıklarının Değerlendirme Raporu, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü, ss.1-5**, <https://www.mgm.gov.tr/FILES/iklim/yillik-iklim/2022/mevsimlik-sicaklikanalizi-2022-kis.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.01.2023).
- BİRPINAR, Mehmet Emin (2022). "Küresel Sorun: İklim Değişikliği Gelişimi, Uluslararası Müzakereler ve Türkiye", *Çevre Şehir ve İklim Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, ss. 20-36.
- BOYLE, Alan (2018). "Climate Change, The Paris Agreement And Human Rights", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 67, Issue: October, pp.759-777. doi:10.1017/S0020589318000222.
- BÖLÜK, Erdoğan (2016). "Thornthwaite İklim Sınıflandırmasına Göre Türkiye İklimi", İklim Sınıflandırmaları, Orman ve Su İşleri Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Klimatoloji Şube Müdürlüğü. s.1-25, https://www.mgm.gov.tr/FILES/iklim/iklim_siniflandirmalari/thornthwaite.pdf, (Erişim Tarihi:14.12.2022).
- CHEVANCE, Guillaume, FRESÁN, Ujué, HEKLER, Eric, vd (2022). "Regular Article Thinking Health-related Behaviors in a Climate Change Context: A Narrative Review", *Annals of Behavioral Medicine*, Vol.XX, pp. 1-12. doi: 10.1093/abm/kaac039.
- Climate Action (2022). "What is Climate Change", *UN Climate Action*, <https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).
- Çevre Ajansı (2022). **Türkiye Çevre Ajansı**, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://www.tuca.gov.tr/sayfa/kurumsal>, (Erişim Tarihi: 07.12.2022).
- Çevre Bakanlığı Teşkilatı (2022). **Bakanlık Teşkilatı**, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://www.csb.gov.tr/teskilat-semasi>, (Erişim Tarihi: 21.11.2022).
- Çevresel Göstergeler (2021). *Çevresel Göstergeler*, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/sicaklik-i-85727>, (Erişim Tarihi: 12.01.2023).

- DEGROOT, Dagomar (2022). "Beyond Crisis And Collapse: Climate Change İn Human History", **The 2021/2022 Human Development Report**, UNDP, ISBN: 9789211264517, pp-51-55 <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>, (Erişim Tarihi: 12.01.2023).
- GILLS, Barry ve MORGAN, Jamie (2020). "Global Climate Emergency: After COP24 Climate Science, Urgency And The Threat To Humanity", **Globalizations**, Vol: 17, Issue: 6, pp. 885-902. doi:10.1080/14747731.2019.1669915.
- Human Development Report (2022). **The 2021/2022 Human Development Report**, UNDP, ISBN: 9789211264517, pp.1-320, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>, (Erişim Tarihi: 12.01.2023).
- IPCC (2021). "Climate Change 2021: The Physical Science Basis", **Summary for Policymakers, IPCC**, pp.1-32, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).
- IPCC (2022). "IPCC Factsheet What is the IPCC?", **The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)**, pp.1-2. <https://www.ipcc.ch/about/>, (Erişim Tarihi:12.10.2022).
- İDEP (2011). **Türkiye Cumhuriyeti İklim Değişikliği Eylem Planı: 2011-2023**, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü <https://webdosya.csb.gov.tr/db/nigde/webmenu/webmenu8210.pdf>, (Erişim Tarihi:14.11.2022).
- İDUKK (2022). **İklim Değişikliği ve Uyum Koordinasyon Kurulu**, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, <https://iklim.gov.tr/idukk-i-13>, (Erişim Tarihi: 07.12.2022).
- İklim Değişikliği Başkanlığı (2022). İklim Değişikliği Başkanlığı Hakkında Genel Bilgi, <https://iklim.gov.tr/hakkimizda-i-4>, (Erişim Tarihi: 07.12.2022).
- İklim Değişikliği Strateji Belgesi (2010). İklim Değişikliği Strateji Belgesi: 2010-2023, Türkiye Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, <https://iklim.gov.tr/strateji-belgeleri-i-20>, (Erişim Tarihi:14.11.2022).
- Kyoto Protocol (1997). "Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention On Climate Change", **UN-UNFCCC Climate Change**, <https://unfccc.int/documents/2409>, (Erişim Tarihi: 14.11.2022).

- Meteorolojik Parametreler (2022). **Meteorolojik Parametrelerin Türkiye Analizi.** Çevre Şehircilik Ve İklim Değişikliği Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü, ss.1-28, <https://mgm.gov.tr/FILES/resmi-istatistikler/parametreAnalizi/2021-ortalama-sicaklik.pdf>, (Erişim Tarihi: 16.01.2023).
- Mevsimlik Sıcaklık Analizi (2022). **2022 Yılı Sonbahar Mevsimi Sıcaklıklarının Değerlendirilmesi, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü**, <https://www.mgm.gov.tr/veridegerlendirme/sicaklik-analizi.aspx?s=m>, (Erişim Tarihi:16.01.2023).
- MILKOREIT, Manjana (2019). "The Paris Agreement On Climate Change Made in USA", **American Political Science Association**, Vol:17, Issue:4, pp.1019-1037. doi:10.1017/S1537592719000951.
- Montreal Protocol (1987). "About Montreal Protocol", **UN Environment**, <https://www.unep.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol>, (Erişim Tarihi: 17.10.2022).
- MUTIARANI, Nafila Dwi, ve SISWANTORO, Dodik (2020). "The Impact of Local Government Characteristics On The Accomplishment of Sustainable Development Goals (SDGs)" **Cogent Business & Management**, Vol: 7, Issue: 1, pp. 1-11. doi.org/10.1080/23311975.2020.1847751.
- Ozone Layer Protection (2022). **Ozone Layer Protection: Vienna Convention.** <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-organizations/ozone-layer-protection-vienna-convention.html>, (Erişim Tarihi: 17.10.2022).
- Ozone Layer Recovery (2023). Ozone Layer Recovery is on Track, Due To Success of Montreal Protocol, **UN News Global Perspective Human Stories**, <https://news.un.org/en/story/2023/01/1132277>, (Erişim Tarihi:12.01.2023).
- RUSCH George (2018). "The Development of Environmentally Acceptable Fluorocarbons," **Critical Reviews In Toxicology**, Vol: 48, Issue: 8, pp.615-665. doi: 10.1080/10408444.2018.1504276.
- Scientific Assessment of Ozone Depletion. (2022). "Scientific Assessment of Ozone Depletion- Executive Summary 2022". **World Meteorological Organization Ozone Research and Monitoring-GAW Report**, No: 278, pp.1-57.

<https://ozone.unep.org/system/files/documents/Scientific-Assessment-of-Ozone-Depletion-2022-Executive-Summary.pdf>, (Erişim Tarihi:12.01.2023).

Sera Gazı Emisyon İstatistikleri (2022). Sera Gazı Emisyon İstatistikleri, 1990-2020. **TÜİK**. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Sera-Gazi-Emisyon-Istatistikleri-1990-2020-45862>, (Erişim Tarihi:14.10.2022).

SONWANI, Saurabh, HUSSAIN, Sharfaa ve PALLAVI Saxena (2022) Air pollution and climate change impact on forest ecosystems in Asian region-a review, **Ecosystem Health and Sustainability**, Vol: 8, Issue: 1, pp.1-16. doi: 10.1080/20964129.2022.2090448.

ŞANLI Bahar, BAYRAKDAR Seda, İNCEKARA, Beyhan (2017). “Küresel İklim Değişikliğinin Etkileri ve Bu Etkileri Önlemeye Yönelik Uluslararası Girişimler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 22, Sayı:1, ss. 201-212.

The Vienna Convention (1988). **The Vienna Convention For The Protection of The Ozone Layer**, <https://ozone.unep.org/treaties/vienna-convention>, (Erişim Tarihi: 17.10.2022).

TUĞAÇ, Çiğdem (2018). “İklim Değişikliğiyle İlgili Birleşmiş Milletler Belgelerinin Derin Ekoloji Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 2, ss. 325-359.

TÜRKEŞ Murat (2012). “Türkiye’de Gözlenen ve Öngörülen İklim Değişikliği, Kuraklık ve Çölleşme”, **Ankara Üniversitesi Çevre Bilimleri Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss.1-32.

Türkiye İklim Projeksiyonları (2015). **Yeni Senaryolar İle Türkiye İklim Projeksiyonları ve İklim Değişikliği**, Orman ve Su İşleri Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü. TR2015-CC. ss. 1-64, Ankara.

UN Framework Convention On Climate Change (1992). UN Framework Convention On Climate Change, **UNFCCC**, FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62220 (E) 200705, https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_pdf, (Erişim Tarihi:12.01.2023).

WEGENER, Lennart (2020). “Can The Paris Agreement Help Climate Change Litigation And Vice Versa?,” **Transnational Environmental Law**, Vol: 9, Issu: 1, pp.17-36. doi:10.1017/S2047102519000396.

WMO Global Climate. (2022). **WMO Provisional State of the Global Climate 2022**, UN World Meteorological Organization. pp.1-26. https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=11359, (Erişim Tarihi: 12.01.2023).

YAO, Yulong., WANG, Junjie ve ZOU Xinqing (2022). "Rapid changes in heatwaves pose dual challenge in Eastern China and its adjacent seas", **Frontiers in Marine Science**, Vol: 9, Issue:979391, pp.1-18, doi: 10.3389/fmars.2022.979391.

Yedinci Ulusal Bildirim (2018). **BMİDÇS Kapsamında Türkiye'nin Yedinci Ulusal Bildirimi**. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İklim Değişikliği Dairesi Başkanlığı. ss.1-266. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/cygm/icerikler/yed-nc--ulusal-b-ld-r-m-201909092640.pdf>, (Erişim Tarihi:14.11.2022).

OMBUDSMANLIK KARARLARININ EMLAK VERGİSİ ÖZELİNDE İNCELENMESİ

An Analysis of Ombudsman Decisions Regarding Property Tax

Doç. Dr. Murat AYDIN*

Geliş Tarihi: 14.02.2023 | Yayına Kabul Tarihi: 2.06.2023

Öz

Vergi uyuşmazlıklarında yargısal çözümler, gerek mükellef gerekse vergi idaresi açısından en önemli ve nihai çözümlerdir. Ancak yargı süresinin uzun olması ve maliyetli oluşu alternatif çözüm yollarını gündeme getirmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu yani Ombudsmanlık, birçok konuda olduğu gibi vergi uyuşmazlıklarında da müracaat edilen önemli bir kurumdur. Bu çalışmanın konusu, Ombudsmanlık kurumuna emlak vergisi konusunda yapılan şikâyet başvuruları ve verilen kararlardır. Doküman inceleme tekniği ile öncelikle "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ayrıntılı olarak incelenmiştir. Daha sonra Kamu Denetçiliği Kurumu resmi internet sitesinde yer alan yıllık raporlar "ekonomi, maliye ve vergi" başlığı özelinde analiz edilmiştir. Ayrıca kamuoyu ile paylaşılan kararlardan emlak vergisine dair olanları konularına göre kategorize edilmiştir. "Ekonomi, maliye ve vergi" iş bölümü alanında yer alan şikâyet başvurularının tüm başvuru sayılarına oranı %22 civarındadır. Emlak vergisi odaklı kararlar ise verilen tüm kararların yaklaşık %1'ini teşkil etmektedir. Sonuç olarak KDK'nın vergi uyuşmazlıklarının çözümünde mükellef haklarını korumada önemli bir katkısının olduğu görülmüştür.

Anahtar kelimeler: Ombudsmanlık, mükellef hakları, emlak vergisi uyuşmazlıkları

Abstract

Judicial solutions in tax disputes are the most important and final solutions for both the taxpayer and the tax administration. However, the long and high cost of the judicial period has led to a discussion of alternative solutions. The Ombudsman Institution is an important institution consulted in tax disputes and many other issues. The subject of this study is the complaints made to the Ombudsman institution about the property tax and the decisions made. With the document analysis technique, first of all, "Law on Ombudsman Institution No. 6328" and "Regulation on the Procedures and Principles Regarding the Implementation of the Law on the Ombudsman Institution" have been examined in detail. Then, the annual reports on the official website of the Ombudsman Institution have been analyzed under the title of "economy, finance and tax". In addition, the decisions shared with the public regarding property tax have been categorized according to their subjects. The ratio of complaint applications in the field of "Economy, Finance and Tax" division of labor to all applications is around 22%. Property tax-focused decisions, on the other hand, constitute approximately 1% of all decisions made. As a result, it has been seen that the Ombudsman Institution has an important contribution to the resolution of tax disputes and to protect the rights of taxpayers.

Keywords: Ombudsman, taxpayer rights, property tax disputes

* Uşak Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Muhasebe ve Finans Yönetimi, murat.aydin@usak.edu.tr, ORCID: 000-0002-7211-5208

GİRİŞ

Vergi idaresi ile mükellef arasında yaşanan uyuşmazlıkların ilk aşamada büyümeden çözülmesi her iki taraf için de arzu edilen bir durumdur. Zira yargı yolu, uyuşmazlığın resmileşmesi anlamına geldiği için vergiye uyumu da zedeleyebilmektedir. Bu açıdan Türk vergi hukukunda uzlaşma müessesesi çok önemli bir yere sahiptir. Kamu hukukunda uzlaşmaya dair ilk düzenleme 1963 yılında Vergi Usul Kanununda yapılmıştır. 1963 yılının TBMM Tutanak Dergisinde; vergi ihtilaflarının hızlıca halli ile mükelleflerin tereddütlerinin giderilmesi, amme alacağının vaktinde Hazineye girmesi ve yargı üzerindeki yükü hafifleterek anlaşmazlıkların üzerine daha titiz gidilebilmesi adına uzlaşmanın uygulama alanından bahsedilmektedir (Yavaşlar, 2008:309-337). Burada hem devletin hem de mükellefin çıkarlarının düşünüldüğü görülmektedir. Zira uzlaşma; hukuki olarak barışa zemin hazırlanması, kamu alacaklarının değer kaybına uğramadan tahsilinin temini ve mükellefin yargıya gitmek suretiyle yapacağı zaman ve para israfını engellemesi gibi menfaatlere sahiptir.

Yargı öncesi, iki tarafın uzlaşmasına katkı sunan müesseselerden birisi de Kamu Denetçiliği Kurumudur. Ombudsmanlık olarak da ifade edilen bu kurum 2012 yılında 6328 sayılı Kanun ile faal hale gelmiştir. Kurumun bazı hedeflerinin yanında, kamu idareleri ile vatandaşın uzlaşması da yer almaktadır. Bağımsız bir şikâyet ağının kurulmasına atıf yapmak suretiyle, kamu idarelerinin her türlü eylem ve tutumlarının hukuka ve hakkaniyete uygun olarak incelenmesi, araştırılması ve önerilerde bulunulması odaklanılan konuların başında gelmektedir.

Bu çalışma Ombudsmanlığın, emlak vergisi konulu şikâyetlerin incelenmesi sonunda verilen kararlara odaklanmaktadır. Ombudsmanlık kararlarının bağlayıcı olmadığı düşünülse de vergi idaresi ile mükellef arasında uzlaşma zemininin oluşumuna katkı sunacağı düşünülmektedir. Mükellefin sorunlarını, idari seviyede bağımsız bir kurumun çözebilecek olma ihtimali, adaletin sağlanmasında bir zenginlik olarak görülmektedir. Bu çalışmanın amacı, Ombudsmanlığın emlak vergisi ile ilgili verdikleri kararların vergi hukukundaki uzlaşma müessesesine olan katkılarını irdelemektir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ayrıntılı olarak incelenmiştir. KDK'nın

işleyişi ve amaçları hakkında bilgi edinilmiş, KDK'nın resmi sitesinde yer alan yıllık raporlar ve yayımlanan kararlar mercek altına alınmıştır. Emlak vergisine dair olan kararların vergi mükellefi ile vergi idaresinin uzlaşmasına sağladığı katkılar ortaya konulmuştur.

1. LİTERATÜR ÖZETİ

Kamu Denetçiliği Kurumu ilgili kanun ile faaliyetine başladıktan sonra, şikâyetleri 20 başlıkta kategorize etmiştir. 28.03.2013 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile bu başlıklar ifade edilmiştir. Bu başlıklardan birisi de "Ekonomi, maliye ve vergi" başlığıdır. Özellikle vergi mükellefleri şikâyetlerini, yönetmelikte açıkça ifade edilen bu başlık üzerinden yapmaktadırlar. O tarihten günümüze gelinceye kadar birçok akademi insanının bu konuya ilgi gösterdikleri görülmüştür. Hoş (2014) vergi uyuşmazlıklarında Kamu Denetçiliği kurumunun nasıl bir konuma sahip olduğunu araştırmıştır. Çalışmasında Kamu Denetçiliği kurumunun böyle bir yetkiye sahip olmasının alternatif bir çözüm olabileceği fakat tavsiye niteliğindeki kararlarının vergi idaresi tarafından uygulanamayabileceğini vurgulamıştır. Her ne kadar doğrudan vergi ile ilgili olmasa da Kaplan (2020:93-119) tüm konularda verilen tavsiye kararlarına odaklanmıştır. Zira Kurum, şikâyet başvurularına karşı inceleme yaptıktan sonra; tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına karar verebilmektedir. Çalışmada tavsiye kararlarının idari usul açısından etkileri ve idari yargılama hukuku açısından işlevleri tartışılmıştır. Gümüşkaya (2016:279-304) vergi mükelleflerinin Ombudsmanlığa nasıl şikâyet başvurusunda bulunabileceklerini araştırmıştır. Başvuruların işleyiş biçimlerini, süre ve karar süreçlerini ayrıntı ile ele almıştır. Beyce (2012), vergi uyuşmazlıklarının çözüm yolları konulu doktora tezinde bu konuyu kapsamlı bir şekilde irdelemiştir. Vergi uyuşmazlıklarında Ombudsmanlık kararlarının ne derece etkili olabileceği teorik olarak sorgulanmıştır. Uygulama yapılmamasının nedeninin 2012 yılında kurumun şikâyet başvurusu almadığı olarak düşünülmektedir. KDK'nın; eğitici, caydırıcı, düzeltici, korumacı ve araştırma gibi işlevlerine bu tezde dikkat çekilmiştir.

Karcı, (2019) vergi Ombudsmanlığının Türk kamu yönetiminde işlevsel olup olamayacağını irdelemiştir. Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumunun kararları in-

celendiğinde vergiye dair olanlarının önemli bir yekûn teşkil ettiği görülmektedir. Bu nedenle Ombudsmanlık içinde ayrı bir birim olarak vergi Ombudsmanlığının kurulmasının işlevselliği bu çalışmada tartışılmıştır. Sonuç olarak çalışmada vergi Ombudsmanlığı biriminin kurulması önerilmiştir. Balaban ve Üstün (2018:491-513) vergi hukukunda Ombudsmanlık konulu makalelerinde Ombudsmanlık kurumunun vergi mükellefleri açısından etkilerini konu etmişlerdir. Ombudsmanlık kurumuna yapılan şikâyetlerin vergisel boyutları ele alınmış, vergi mükelleflerinin haklarının korunmasına ne derece hizmet ettiği araştırılmıştır. Netice olarak Ombudsmanlık kurumunun vergi hukuku açısından önemli bir iş yükünü aldığını ortaya konulmuştur. Buna benzer bir çalışmada Arslan (2021:2737-2758) vergi uyuşmazlıklarında alternatif çözüm yollarını incelemiştir. Dünya uygulamalarına değinmiş ve Ombudsmanlığın önemli bir müessese olduğunu vurgulamıştır. Savaşan, Altundemir ve Ulupınar (2012) vergi uyuşmazlıklarında idari ve yargısal çözüm yollarını karşılaştırmışlardır. Araştırma kapsamında örnek olay incelemesi ve odak grup görüşmeleri yapılmıştır. Bu çalışmada ve yapılan görüşmelerde yargı yoluna gidilmesinin bazı sorunlara neden olduğu, zaman israfını netice verdiği ve alternatif olarak idari çözüm yollarının uygulanmasının önünün açılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bunun yanında Ombudsmanlık kurumunun aktif hale gelmesinin yararlı olacağı savunulmuştur.

Bu makalenin konusu ile doğrudan ilgili bir makale yazılmadığı literatürden anlaşılmıştır. Ancak emlak vergisine dair yaşanan sorunlara değinen çalışmalar bulunmaktadır. Çiftçi ve Organ (2015) yaşanan bu sorunları gündeme getirmişlerdir. Takdir komisyonlarının emlak değerini gerçeğe uygun belirlemeleri, mevzuat bütünlüğü olmayışı, veri toplamada yaşanan sorunlar, tapu kadastro problemleri, muafiyet ve istisna problemleri olarak başlıca sorunlar çalışmada irdelenmiştir. Bolahatoğlu (2018) doktora tezinde emlak vergilerinde yaşanan sorunlara odaklanarak kapsamlı bir araştırma yapmıştır. Tezde; uygulamadan kaynaklanan sorunlar, idareden kaynaklanan sorunlar ve mükelleften kaynaklanan sorunlar olmak üzere 3 başlık ayrılmıştır. Uygulama kısmında emlak vergisi mükelleflerine anket formu dağıtılarak, sorunların tespiti hedeflenmiştir. Katılımcılar öncelikle vergi aflarından şikâyet etmekte, emlak vergisi yapısının adaletten uzak olduğu konusunda görüş bildirmişlerdir. Başka bir doktora tezinde aynı konuya odaklanan Çiftçi (2014), Osmanlı dönemindeki emlak vergisi yapısına da değinmiş, günümüz sorunlarına daha iyi ışık tutmayı

hedeflemiştir. Diğer çalışmalarda belirtilen emlak vergisi sorunlarını daha ayrıntı şeklinde mercek altına almıştır. Emlak vergisinde karşılaşılan sorunlardan birisi de matrah konusunda yaşanmaktadır. Hacıköylü ve Heper (2010:1-14) bu konuya dikkat çekmişler, diğer çalışmalardan farklı olarak belediyelerden ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığında kaynaklanan sorunları ayrıca ortaya koymuşlardır. Karasu ve Karakaş (2012:431-448) belediyelerin emlak vergisinden kaynaklanan gelir kaybını Şanlıurfa belediyesi özelinde ortaya koymuşlardır. İlde 70 mahalleden 7 mahallesi seçilmiş, örnekleme yöntemiyle bazı daireler belirlenmiştir. Bu dairelere ait vergi değeri ve piyasa değerleri karşılaştırılmıştır. Sonuç olarak vergi matrahının düşük olarak belirlenmesi ve kentsel rantın aşırı hızla artması, kamunun bu kentsel ranttan gereği kadar pay alamamasına neden olduğu ortaya konmuştur.

Şataf ve Aygün (2019) emlak vergisine yönelik genel bir değerlendirme yapmışlar, Osmanlı döneminden bu yana emlak vergisinin gelişim sürecini incelemişlerdir. Çalışmanın sonunda uygulamaya dair ve diğer çalışmalarda da konu edilen sorunlar vurgulanmıştır. Töremen (2020:21-42) çalışmasında arsa birim değerlerinin belirlenmesindeki sorunları ele almıştır. Bilindiği gibi arsa birim değerleri arsa takdir komisyonları tarafından desteklenmektedir. Çalışmada enflasyon ve yeniden değerlendirme oranı ile arsa birim değerlerinin karşılaştırılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, Ankara Atatürk Bulvarı ile Ankaralılar Caddesi'nin 1986 - 2018 yılları arsa birim değerleri fiyatlar genel seviyesi ve yeniden değerlendirme oranları karşılaştırılmıştır. Arsa birim değerlerinin olması gerekene yakın olmasının sebepleri; arsa takdir komisyonlarında uzman olmayan kişilerin olması, değerlendirme ölçütlerinin standartlara uygun olmayışı ve emlak vergisi hukuki bütünlüğünün gayrimenkulün gerçek değerini vermemesi çalışmanın sonuçlarındandır. Literatürü özetlemek gerekirse; genel olarak vergi uyuşmazlıklarında alternatif yolların arandığı, yargı yoluna gitmeden önce uzlaşma kültürünün vergi konularında da yaygınlaştırılması gerektiği, Ombudsmanlık kurumunun vergi sorunlarının çözümünde önemli bir paya sahip olabileceği ve Türk vergi sisteminde uygulamada emlak vergisinde birçok sorunun olduğu görülmüştür. Ancak Emlak vergisi özelinde Ombudsmanlık kararlarını inceleyen bir akademik çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu açıdan bakılırsa çalışmamızın özgün olduğu, literatürdeki bir boşluğu dolduracağı öngörülmektedir.

2. ÇALIŞMANIN AMACI VE YÖNTEMİ

Bu çalışmanın temel amacı, Ombudsmanlığın emlak vergisi uyuşmazlıklarında verdiği kararların niteliksel ve niceliksel olarak irdelenerek uyuşmazlıkların çözümüne verdiği katkıyı ortaya koymaktır. Bunun yanında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda belirtilen şikâyet konularını araştırmak ve vergiye dair tüm kararları incelemek bu çalışmanın diğer hedefleridir. Çalışmada doküman inceleme yöntemi çerçevesinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik incelenmiştir. Bu iki mevzuat ile Ombudsmanlık kurumunun genel yapısı, şikâyet konuları ve çalışma konusu ile ilgili olduğu düşünülen konular ele alınmıştır. Ayrıca kurumun resmi internet sitesinde kamuoyu ile paylaştığı 2013-2021 arasındaki yıllık raporları mercek altına alınmıştır. Raporlarda yıllık şikâyet başvuru sayıları, sonuçlandırılan dosya sayıları, “ekonomi, maliye ve vergi” başlığı altındaki şikâyet başvuruları ve dahası salt vergi işlerine dair sayılar tablo halinde sunulmuştur. Özellikle kurumun “Kararlarımız” sekmesinde yayımladığı resmi kararlar emlak vergisi özelinde taranmış, nicelik ve nitelik bağlamında sınıflandırılmış, mükellef ile vergi idaresi arasındaki uzlaşmaya ne derece hizmet ettiği sorgulanmıştır.

3. BULGULAR

Çalışmada bulgular 3 ayrı başlık altında sunulmuştur. İlk olarak mevzuat bilgilerine yer verilmiş, Ombudsmanlık kurumunun mevzuattaki yeri ve şikâyet başlıkları ele alınmıştır. İkinci olarak kurumun resmi sitesinde yayımladığı yıllık raporlar çalışma konusu özelinde irdelenmiş, sınıflandırılmıştır. Son olarak emlak vergisi verileri ret ve tavsiye kararları bağlamında raporlanmıştır.

3.1. Ombudsmanlık Kurumu ve Hukuki Niteliği

Ombudsmanlığın ülkemizde kurumsallaşma süreci Avrupa ülkelerine nispeten daha uzun sürmüştür. Adalet Bakanlığı 2004 yılında kamu denetçiliği ile ilgili bir çalışma yapmış, 2005 yılında kanun taslağı haline gelmiş, 2006 yılında meclisten 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu adıyla geçmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı, Ombudsmanlığın meclise bağlı olması nedeniyle kanunu veto etmiştir. Hükümet yasayı değiştirmeden meclisten yeniden geçirmiş ve aynı hali ile

Cumhurbaşkanına sunmuştur. Ombudsmanlık müessesesi 2006 yılında mevzuata 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak dâhil edilmiştir. Kanun, ana muhalefet partisi tarafından 2009 yılında Anayasa Mahkemesine iptal edilmesi için götürülmüş, Anayasa Mahkemesi kanunu iptal etmiştir. 2010 yılında yapılan referandumla, Anayasaya Ombudsmanlığa dair yeni hükümler eklenmiş, 2012 yılında kanunlaşmak suretiyle Cumhurbaşkanının onayına sunulmuştur. Cumhurbaşkanının onayı ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak 2012 yılında yeniden yürürlüğe girmiştir.

Kanunun ilk maddesi “*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 üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır*” hükmü ile kurumun amacını ortaya koymaktadır. Madde 17 başvuru ve usulü hakkında hükümler içermekte, gerçek ve tüzel kişilerin başvuru hakkının olduğu ifade edilmektedir. Şikâyetlerin değerlendirilmesi baş denetçi ve denetçiler tarafından yapılabildiği gibi ayrıca bilirkişilerin de görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır. Kurumun şikâyeti kabulünden sonra 6 ay içinde karar vermesi gerekmektedir. Karar ise 30 gün içinde ilgili taraflara bildirilmelidir.

“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” daha ayrıntılı hükümler içermektedir. Yönetmeliğin 4. Maddesi “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.*” hükmü ile kurumun görev yetkilerini tanımlamaktadır. Madde 31 şikâyetler neticesinde verilen karar türlerini düzenlemektedir. Bu kararlar; tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar türleridir. Madde 44 denetçiler arasındaki iş bölümü başlıklarını tanımlamaktadır. Bu başlıklar Tablo 1’de belirtilmiştir.

Tablo 1. İş Bölümü Konuları

İnsan Hakları	Adalet, milli savunma ve güvenlik	Çalışma ve sosyal güvenlik
Kadın ve çocuk hakları	Sağlık	Orman, su, çevre ve şehircilik
Engelli hakları	Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	Ulaştırma, basın ve iletişim
Ailenin korunması	Kamu personel rejimi	Gıda, tarım ve hayvancılık
Sosyal hizmetler	Mülkiyet hakkı	Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	Ekonomi, maliye ve vergi	Diğer konu ve alanlar.
Bilim, sanat, kültür ve turizm	Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret	

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Yönetmelikte 20 iş bölümü konusu bulunmakta 13. başlık “Ekonomi, maliye ve vergi” başlığıdır ki, bu çalışmanın konusu ile doğrudan irtibatlıdır. Bundan sonraki kısımlarda bu başlık ayrıntı ile analiz edilmiştir.

3.2. Barış Çözüm Yolu Olarak Ombudsmanlık

Vergi alacaklısı ile borçlusu arasında vergilendirmeden kaynaklanan uyuşmazlıklar ortaya çıkabilmektedir. Ortaya çıkan uyuşmazlıklar yargıya taşınmadan barışçıl yollarla çözümlenebilmektedir. Bu yollardan birisi de uzlaşma ve ombudsmanlıktır. Vergi Usul Kanununda uzlaşmanın özel bir tanımı bulunmamaktadır. Danıştay’ın verdiği bir içtihadı birleştirme kararında, “Vergi idaresi ile mükellefler ya da aslarına ceza kesilenler arasında, vergi kanunlarının uygulanması nedeniyle doğan uyuşmazlıkların, tarafların karşılıklı görüşmeleri yolu ile daha başlangıçta, ödenecek olan vergi ve ceza miktarı üzerinde mutabakat sağlanarak ortadan kaldırılması, yargısal yol ve usullerin uygulanmasına gerek bırakılmaksızın çözüme kavuşturulması” şeklinde tanımlanmıştır (Yavaş, 2008:309-337). Bu tanımdan hareketle uzlaşma; mükellefle vergi idaresi arasında çıkan uyuşmazlıkların karşılıklı görüşmek yolu ile yargısal yollara ihtiyaç kalmadan vergi ve/veya

vergi cezası üzerinde mutabakat sağlanması anlamına gelmektedir. VUK'un Ek madde 1. Kısımında “*Mükellef tarafından, ikmalen, re’sen veya idarece tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin vergi ziyai cezaları ile 15.000 Türk lirasını aşan usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarının tahakkuk edecek miktarları konusunda, vergi ziyasına sebebiyet verilmesinin ...*” ifadeleri ile uzlaşmanın teknik boyutu ifade edilmiştir. Kanuna göre uzlaşmanın kapsamının ikmalen, re’sen ve idarece tarh edilen vergi ve bunlara bağlı vergi ziyai cezalarında geçerli olacağı anlaşılmaktadır. Uzlaşma, vergi hukukunda tarhiyat öncesi ve tarhiyat sonrası olarak yerini almıştır. VUK Ek 11. Maddesinde “*Maliye Bakanlığı, vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergiler ile bunlara ilişkin kesilecek vergi ziyai tarhiyat öncesi uzlaşma yapılmasına izin verebilir.*” hükmü ile tarhiyat öncesi uzlaşmaya atıfta bulunmuştur. Usulsüzlükler ve özel usulsüzlükler için de tarhiyat öncesi uzlaşmaya gidilebilmektedir. Dahası mükellefin bilgisi olmayan durumlarda yapılan denetim neticesinde de mükellef, inceleme elemanı tarafından uzlaşması için davet edilebilmektedir (Arslaner, 2016:273-300).

Kısacası uzlaşma talebi, vergi idaresine yapılmaktadır. Yani idari karar, yine idare tarafından yeni bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Bu durumda vergi idaresinin kararları, bağımsız bir kurum tarafından incelenememektedir. Verilen karar ise hem idare hem de mükellef açısından önemli ve bağlayıcıdır. Bunun yanında uzlaşma talebi; ikmalen, re’sen ve idarece tarh edilen vergiler ile sınırlı tutulmuştur. Ombudsmanlık ise vergi idaresinin kararlarını bağımsız bir kamu kurumu sıfatıyla incelemektedir. Şikâyet üzerine vereceği kararlar tavsiye niteliği taşımakta, uyulmadığında cezai bir müeyyidesi bulunmamaktadır. Ancak Ombudsmanlığın tavsiye kararları, yargı sürecinde mükellefin lehine olabilmektedir. Ombudsmanlığa yapılan şikâyet başvuruları her hangi bir sınırlamaya tabi değil, tüm vergileme sürecini içermektedir. Sonuç olarak hem uzlaşma hem de ombudsmanlık müesseseleri uyumsuzlukları, yargı sürecine gitmeden çözüme kavuşturabilmektedir.

3.3. KDK Yıllık Raporları Çerçevesinde Şikâyet Başvuruları

Kurumun kendi resmi internet sitesinde 2013-2021 yılları arası yıllık raporlar mevcuttur. Bu raporlarda birçok bilginin yanında yukarıda bahsedilen 20 başlık bağlamında başvuru sayıları, sonuçlanan dosya sayıları ve yüzde bilgileri ayrıntılı şekilde verilmiştir.

Tablo 2. KDK'ya Yapılan Şikâyet Sayıları

Yıllar	Şikâyet Başvuruları	Sonuçlandırılmış Şikâyet	Sonuçlandırılmış Şikâyet/Şikâyet Başvuruları (%)
2013	7638	6097	%80
2014	5639	6348	%112
2015	6055	5897	%97
2016	5519	4819	%87
2017	17131	14746	%86
2018	17585	17615	%100
2019	20968	21170	%102
2020	90209	91100	%102
2021	18843	19740	%104
Toplam	189587	187532	%98

Kaynak: <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor>

Tabloya göre KDK'nın 2013 yılında şikâyet başvurusu kabul ettiği görülmektedir. İlk yıl 7638 adet başvuru kabul eden kurum bunlardan 6097 adedini sonuçlandırmıştır. 2014, 2015 ve 2016 tarihlerinde başvuru ve sonuçlandırılan dosya sayısında bir düşme eğilimi görülmüş olsa da 2017 yılında çok ciddi bir artış görülmüştür. Bu artış tüm iş bölümü başlıklarında da yaşanmıştır. 2017 yılında başvuru sayısı 17.131 olarak kayıtlara geçmiş, 2020 yılında rekor bir artış ile 90.209 olarak gerçekleşmiştir. Yıllık raporlarda da belirtildiği üzere pandemi şartlarından dolayı kredi başvuruları artmış ve neticesinde sorunları beraberinde getirdiği için dönemselsel olarak KDK'yı meşgul etmiştir. Zira 2021 yılındaki rakam bunu teyit etmiştir. 9 yıllık sürenin sonunda toplam 189.587 adet başvuru yapılmış ve bunlardan 187.532 adedi sonuçlandırılmıştır. Şikâyet başvuruları %98 oranında sonuçlandırıldığı görülmüştür. KDK bu açıdan başarılı bir grafik çizmiştir. Bunun yanında 2019, 2020 ve 2021 yıllarında sonuçlandırılmış şikâyet sayılarının başvuru sayısından fazla olduğu görülmektedir. Bunun nedeni ise, önceki yıllardan devrolan başvurulardır.

Bilindiği gibi 20 iş bölümü başlığından biri de "ekonomi, maliye ve vergi" başlığıdır ve bu çalışma ile yakından ilişkilidir. Tablo 3'te "ekonomi maliye ve vergi"

başlığındaki şikâyet başvurularının toplam başvuru içindeki yerine dair yıllık veriler bulunmaktadır.

Tablo 3. “Ekonomi Maliye ve Vergi” Alanında Yapılan Başvurular

Yıllar	Tüm Başvurular (TB)	Ekonomi Maliye ve Vergi Başvuruları (EMVB)	EMVB / TB (%)
2013	7.638	784	13
2014	5.639	440	7,8
2015	6.055	295	4,8
2016	5.519	326	5,9
2017	17.131	708	4,1
2018	17.585	587	3,4
2019	20.968	1.568	7,4
2020	90.209	72.418	80
2021	18.843	1.839	9,7
2022	17.816	1.383	7,76
Toplam	207.403	80348	38

Kaynak: <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor1>

Tablo 3’e göre 2013-2017 yılları arasında şikâyet başvurularının sayıca düzenli seyreden bir görüntüsü yoktur. Ancak 2017 yılında başvuru sayılarında çok ciddi artış yaşanmış ve izleyen 2 yılda bu artış devam etmiştir. 2019 yılında 20968 olan başvuru sayısı 2020 yılında 90.209’a yükselmiştir. Bunun temel nedeni pandemi olarak ifade edilmiş, “ekonomi, maliye ve vergi” alanında da çok önemli bir artış gözlenmiştir. Öyle ki tüm başvurulara oranı %80 olarak gerçekleşmiştir. Bu tabloda en dikkat çeken durum “ekonomi, maliye ve vergi” 2020 yılına mahsus olmak kaydıyla zirve seviyesine çıkmış olmasıdır.

Tablo 4’te “ekonomi, maliye ve vergi” alanında yer alan başvuru sayıları ile bu başvurular içinde yer alan ve salt vergi işlerine dair olan şikâyet başvuruları yer almaktadır.

¹ Veriler toplu halde bulunmadığı için tablo tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 4. “Ekonomi Maliye ve Vergi” Alanında Yapılan Başvurular

Yıllar	Ekonomi Maliye ve Vergi Başvuruları (EMVB)	Salt Vergi İşleri (SVİ)	SVİ/ EMVB (%)
2013	784	96	12,2
2014	440	65	14,7
2015	295	45	15,2
2016	326	80	24,5
2017	708	148	20,9
2018	587	74	12,6
2019	1568	165	10,5
2020	72418	179	2,5
2021	1839	167	9,08
Toplam	78965	1019	13,35

Kaynak: <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor>

“Ekonomi, maliye ve vergi” alanında vergi ile ilgili olmayan birçok şikâyet türü bulunmaktadır. Ekonomi kısmına giren birçok şikâyet yer almaktadır. Bu nedenle KDK’nın yıllık raporlarında şikâyetler “vergi işleri” olarak ayrıca bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Burada vergi konularındaki başvuruların ilgili alanın 2013 yılında %12,2’sini, 2016 yılında %24,5’ini teşkil etmiştir. Her ne kadar bu oranda biraz azalma olsa da toplamda bu başlık altındaki başvuruların %13,35’ini vergiye dair başvurular oluşturmaktadır.

3.4. Ombudsmanlığın Emlak Vergisi Konulu Kararları

Yukarıda verilen bilgi ve bulgular KDK’yı yakından tanıma açısından önemlidir. Ancak çalışmanın konusu ve amacı çerçevesinde emlak vergisi odaklı kararların incelenmesi daha önemlidir. Bu nedenle KDK resmi internet sitesinde yayınladığı kararları tarafımızca incelenip sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmalar ile emlak vergisinde yaşanan uyuşmazlıkların ne kadarının Ombudsmanlığa intikal ettiğini ortaya koyma imkânı doğacaktır. Şunu belirtmek gerekir ki, kararlar kısmında emlak vergisine dair tüm kararlar bulunmamaktadır. Yıllık raporlarda ise sayısal bilgiler yer aldığı, kararların içerikleri yer olmadığı için çalışma anlamında bir kısıt olarak değerlendirilebilir. Buna rağmen sitede mevcut kararların da birçok konuyu aydınlatacağı düşünülmektedir.

Öncelikle en önemli husus, vergi işlerinde en fazla şikâyete konu olan vergi türü emlak vergisidir. Diğer vergilerin şikâyet sayısı emlak vergisi şikâyet sayılarına göre oldukça düşüktür. Tablo 5'te sonuçlandırılan vergi kararları ve vergi türlerine dair bilgiler yer almaktadır. Harçlar da vergi sınıfında düşünüldüğü için tabloya dâhil edilmiştir.

Tablo 5. Vergi İşlerine Dair KDK Kararları

Vergi Türü	Karar Sayısı
Gelir Vergisi	19
Kurumlar Vergisi	1
Katma Değer Vergisi	11
Özel Tüketim Vergisi	7
Gümrük Vergisi	2
BSMV	2
Çevre Temizlik Vergisi	2
Motorlu Taşıtlar Vergisi	7
Emlak Vergisi	92
Veraset ve İntikal Vergisi	1
Harç	35
Toplam	182

Kaynak: <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/>

Tabloya göre 2013-2022 yılları arasında KDK'nın vergi işlerine dair 182 adet karar verdiği anlaşılmaktadır. Bu kararların %50 gibi büyük bir kısmını emlak vergileri oluşturmaktadır. Bu durum belediyeler ile emlak vergisi mükellefleri arasında ciddi bir uyuşmazlığın olduğu konusunda fikir vermektedir.² Yukarıdaki tabloda yer alan veriler KDK'nın kuruluşundan bugüne kadar olan şikâyet sayılarını ifade etmektedir. Şikâyet başvurularının yapıldığı yıllar bazında sınıflandırmaya gidilmemiştir. Bunun yanında emlak vergisinde yaşanan uyuşmazlıkların büyük kısmını muafiyet konusu oluşturmaktadır. Özellikle emekli olup muafiyet kapsamına giren mükelleflerin, önceki yıllarda haksız yere ödediğini düşündükleri emlak vergileri şikâyetlerin odak noktasıdır. Zira şikâyet metinlerinden, önceki yıllarda ödenen vergilerin belediyelerce mükelleflere iade edilmediği anlaşılmaktadır. Emlak vergisinde mükellefin en çok şikâyet ettiği konuların başlıkları aşağıda verilmiştir.

² Emlak vergisinde tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisi belediyelere ait iken mükellef, oran, muafiyet ve istisna gibi temel unsurların belirlenmesi konusundaki yetki yasama organına aittir.

- ◇ Emlak vergisi muafiyetinden yararlanma talebi
- ◇ Emlak vergisinin terkin edilmesi talebi
- ◇ Emlak vergisinin iade talebi
- ◇ Emlak vergisi ve cezasının iptal edilmesi talebi
- ◇ Emlak vergisinin yapılandırılması talebi
- ◇ M2 birim değerinin düzeltilmesi talebi
- ◇ Emlak vergisi borcuna mahsup edilmesi talebi
- ◇ Emlak vergisinin rayiç bedel değiş satış bedeli üzerinden hesaplanması talebi
- ◇ Emlak vergisi ve fer' ilerinin ödeme emrine zamanaşımı yönünden itiraz talebi
- ◇ Tahakkuk ettirilen emlak vergisine itiraz talebi
- ◇ Tahakkuk ettirilen emlak vergisinin iptali talebi
- ◇ Emlak vergisi borçlarına ait gecikme zammı ve diğer cezalarda indirim yapılması talebi
- ◇ 1/10 oranında emlak vergisi tahsil edilmesi talebi
- ◇ Şikâyetçinin emlak vergisinin geriye dönük 5 yıl boyunca hatalı tahakkuk ettirildiği iddiası
- ◇ Haksız tahakkuk edildiği iddia edilen emlak vergisinin daha makul ve adaletli vergilendirilmesi talebi
- ◇ Şikâyetçinin, taşınmazının bulunduğu yerleşim yerinin köy olduğu iddiasıyla emlak vergisi ödenmemesi talebi
- ◇ Emlak vergisinin hatalı tahakkuk ettirildiği iddiası

En önemli şikâyet gerekçeleri; muafiyet talebi, indirimli orandan yararlanma talebi, emlak vergisinin iade talebi, cezanın kaldırılması ve iptal edilmesi olarak

görülmüştür. Şikâyet gerekçelerinin temelinde belediyelerin uygulamalarının olduğu görülmektedir. 92 adet karardan 55'inin mükellef lehinde alınması bu çalışmanın önemli bir çıktısıdır. Zira çalışmamız mükellef haklarının korunmasında Ombudsmanlığın etkisini ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu açıdan Ombudsmanlık kurumunun yargı yoluna müracaat etmeden mükellefin haklarını koruduğunu söylemek doğru bir yaklaşım olacaktır. Harçlar hakkında 35, gelir vergisi hakkında 19, KDV hakkında 11, MTV hakkında 7, ÖTV hakkında 7 adet karar olduğu görülmüştür. Diğer vergiler hakkında görece daha az sayıda karar bulunmaktadır.

Tablo 6. Yıllara Göre Emlak Vergisi Karar Türleri

Yıllar	Karar Türleri ve Sayıları
2017	Tavsiye Kararı (1 Adet) Ret Kararı (4 Adet)
2018	Tavsiye Kararı (5 Adet) Ret Kararı (5 Adet) Kısmen Tavsiye - Kısmen Ret Kararı (1 Adet)
2019	Tavsiye Kararı (7 Adet) Ret Kararı (5 Adet) Kısmen Tavsiye - Kısmen Ret Kararı (1 Adet)
2020	Tavsiye Kararı (20 Adet) Ret Kararı (13 Adet) Kısmen Tavsiye - Kısmen Ret Kararı (1 Adet)
2021	Tavsiye Kararı (13 Adet) Ret Kararı (6 Adet)
2022	Tavsiye Kararı (5 Adet) Ret Kararı (4 Adet)
2023	Ret Kararı (1 Adet)
Toplam	(92)

Kaynak: <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/>

Yukarıdaki tabloda 2017-2023 yılları arasında KDK'nın emlak vergisi öze-
linde verdiği kararlar tür ve sayılarına göre sınıflandırılmıştır. Toplam 92 adet
karardan 52'si tavsiye kararı, 38 ret kararı ve 3 adet kısmen tavsiye kısmen ret
kararı verilmiştir. Emlak vergisi hakkında en çok karar sayısı 34 ile 2020 yılına
aittir. 2023 yılı henüz tamamlanmadığı için yok kabul edilirse en az karar 5 adet

ile 2017 yılında verilmiştir. 2020 yılından sonra emlak vergisi kararlarında azalma görülmektedir. Şikâyetlerin azalma eğiliminde olduğunu söyleyebilmek için erken olduğu düşünülmektedir.

TARTIŞMA VE SONUÇ

Türkiye’de vergi yargısı mükellef ve vergi idaresi açısından en nihai ve bağlayıcı güçtür. Ancak, uzun sürmesi ve görece maliyetli olması, mükellefi farklı çözüm yollarına sevk etmektedir. KDK (Ombudsmanlık) Türk kamu yönetimine 2012 yılında girmiş mükellef haklarını korumayı amaç edinen önemli bir alternatiftir. İlk yıllarda bilinmese de özellikle son yıllarda KDK mükellef tarafından müracaat edilen bir kuruluş mahiyetine girmiştir. Bu çalışmada 3 önemli konu araştırılmıştır. Öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ilgili mevzuatından hareketle; amacı, yetki alanları ve işleyiş biçimi incelenmiştir. KDK 20 iş bölümü başlığında şikâyetleri kabul etmektedir. KDK baş denetçi ve denetçileri görev paylaşımı yapmak suretiyle şikâyet tarihinden itibaren başlayarak 6 ay içinde karar vermeli ve kararlarını 30 gün içinde taraflara bildirmelidirler.

İkinci olarak, KDK yıllık raporlarından hareketle 2013-2021 arasındaki tüm şikâyet başvuruları mercek altına alınmış, bazı veriler tablo halinde sunulmuştur. 9 yıllık süreçte toplam 189.587 şikâyet başvurusu kabul edilmiştir. 187.532 başvurunun sonuçlandığı raporlardan anlaşılmaktadır. Bu tablo KDK’nın yüksek performansla faaliyetlerini yürüttüğünü göstermektedir. Başvurulardan 78.965 adedinin “ekonomi, maliye ve vergi” alanına ait olduğu gözlemlenmiştir. Oransal olarak tüm şikâyet başvurularının % 78,9’una tekabül etmektedir. Bu oran çok yüksek görünse de bunun temel sebebi 2020 yılında pandemi nedeniyle, vatandaşların kredi çekme taleplerinde yaşanan sorunların Ombudsmanlık kurumuna taşınmasıdır. Kredide yaşanan sorunlara ait şikâyetler “ekonomi, maliye ve vergi” başlığı altında değerlendirildiği için oran normalin çok üzerinde gerçekleşmiştir. 2021 ve 2022’de bu başlık altında yapılan başvurular 2020 öncesindeki rakamlara eşdeğer olarak gerçekleşmiştir. Salt vergi işlerine ait başvurular ise “ekonomi, maliye ve vergi” alanının %13,35’ini teşkil etmektedir. Bu oranın bazı yıllarda %24,5 seviyesine çıkabildiği görülmüştür.

Bu çalışma emlak vergisine dair kararlara odaklandığı için, KDK’nın resmi internet sitesinde “Kararlarımız” sekmesinde yayımlanan kararların tümü ince-

lenmiş, emlak vergisi ile ilgili olan tüm kararlar merccek altına alınmıştır. 2017-2023 yılları arasında toplam 9116 karar yayımlanmış, bu kararların 645'i "ekonomi, maliye ve vergi" alanına, 92 adedi emlak vergisine aittir. Yani ortalama her 100 karardan birisi emlak vergisine ait bir karardır. Açıkçası bu kendi seviyesinde küçümsenebilecek bir oran değildir. Dahası bu yıllar arası yayımlanan salt vergi kararları toplamının 182 olması emlak vergisi kararlarının payını daha net ortaya koymaktadır. En yakın vergi çeşidi olan gelir vergisinin karar sayısı bile 19 olarak gerçekleşmiştir. Emlak vergisi kararlarının 52 adedi tavsiye niteliğinde kararlar olduğu için mükellef haklarının korunmasına ciddi anlamda katkı sunduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Mükelleflerin birçok konuda emlak vergisi için şikâyet müessesesini kullandıkları gözlemlense de muafiyet, indirimli oran ve iade talebi konularının zirvede olduğu açığa çıkmıştır.

Sonuç olarak KDK, vergi uyuşmazlıklarının çözümü konusunda kayda değer bir katkıya sahiptir. Mükellefin farkındalığının arttığı nispette diğer vergi konularında da şikâyet sayısının artacağı düşünülmektedir. KDK'nın vergi konularında yaşanan uyuşmazlıkların çözümünde daha objektif bir tavır sergileyebileceği öngörülmektedir. Zira KDK, idari bir mekanizma içinde kalmasının yanında, kararlarında bağımsız hareket etmektedir. Bu çalışma, KDK'nin vergilendirme yetkisini haiz kurumlarla mükellef arasında uzlaşmayı sağlamada etkili olduğunu ortaya koymuştur. Ancak KDK bünyesinde vergi ombudsmanı sıfatıyla yeni bir birimin kurulması ve vergilendirme sürecine hâkim uzman bir kadro oluşturulmasının isabetli olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- ARSLANER, H. (2016). "Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Etkinliği Sorunu", **Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi**, (17), 273-300.
- ARIKBOĞA, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri/Revenue Structure of Municipalities in Turkey: Problems and Solution Proposals. **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13(33), 276-297.
- ARSLAN, A. (2021) Vergi Uyuşmazlıklarına Alternatif Çözüm Yollarının Türk Vergi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi. **Mali Hukuk Dergisi**, Cilt No.: 17, Sayı No.: 203, 2021, s. 2737-2758.
- BALABAN, A. G. Ö., ve Üstün, Ü. S. (2018). Vergi Hukukunda Ombudsmanlık, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 6, Sayı: 83, 491-513
- BEYCE, A. (2012). *Vergi Sorunlarının Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'Nun İşlevi (Doctoral dissertation, Bursa Uludağ University (Turkey))*.
- BOLAHATOĞLU, M. (2018). *Emlak Vergisi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Doctoral dissertation, Bursa Uludağ University (Turkey))*.
- ÇİFTÇİ, T., & Organ, İ. (2015). Türkiye'de Emlak Vergisi Uygulamasından Kaynaklanan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 8(4), 127-147.
- ÇİFTÇİ, E. T. (2014). Çeşitli Ülke Mevzuatlarında Emlak Vergisi: Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yüksek lisans Tezi**
- GÜMÜŞKAYA, G. (2016). Vergi Ödevlisinin Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvurusu. **Journal of Istanbul University Law Faculty**, 74(1), 279-304.
- HACIKÖYLÜ, C., & Heper, F. (2010). Emlak Vergisinde Matrah Tespitine İlişkin Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. **Maliye Dergisi**, S:158, s:1-14
- HOŞ Z. M. (2014). Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması. **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (114), 293-314.

- KAPLAN, O. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi. *Ombudsman Akademik*, 7(13), 93-119.
- KARASU, M. A., & Karakaş, M. (2012). Belediyelerin Emlak Vergisindeki Gelir Kaybı: Şanlıurfa Belediyesi Örneği. *Maliye Dergisi*, 163, 431-448.
- KARCI, Ş. M. (2019). Vergi Ombudsmanı Kavramı Ve Türk Kamu Yönetiminde İşlevselliği. *EKEV Akademi Dergisi*, (79), 379-402.
- ÖZCAN, O. (2015). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Vergilendirme Açısından Etkinliğinin Analizi (Doctoral dissertation, Bursa Uludag University (Turkey))*.
- SAVAŞAN, F., Altundemir, M. E., & Ulupınar, A. (2012). Vergi Uyuşmazlıklarının Çözüm Yollarının Nitel Araştırma Yöntemleriyle Karşılaştırılması. *Maliye dergisi*, 162, 126-144.
- ŞATAF, C., & AYGÜN, Ş. (2019). Türkiye’de Emlak Vergisine Yönelik Genel Bir Değerlendirme. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 11(1), 89-96.
- TÖREMEN, E. (2020). Emlak Vergisine Esas Arsa Birim Değerlerinin Belirlenmesindeki Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 21-42.
- YAVAŞLAR, F. (2008). “Türk Vergi Hukuku’nda Uzlaşma”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25(2), 309-337
- <https://www.ombudsman.gov.tr/Yayinlarimiz/YillikRapor>
- <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/>

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YURTDIŞI HİZMET BORÇLANMASI HAKKI VE OMBUDSMANLIK YAKLAŞIMI

The Right to Abroad Service Borrowing in the Turkish Social Security System
and the Ombudsman Approach

Doç. Dr. Mehmet BULUT*

Geliş Tarihi: 11.03.2023 | Yayına Kabul Tarihi: 24.04.2023

Öz

Türk sosyal güvenlik sisteminde uzun vadeli sigorta kolları açısından yurtdışı hizmet borçlanması düzenlemesi önemli bir yere sahiptir. Yıllardır birçok gurbetçi vatandaşın faydalandığı bu düzenleme sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal yapısı ve sosyal adalet açısından eleştiri konusu yapılmaktadır. Bu itibarla 2019 yılında 7186 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle düzenlemenin cazibesi azaltılmıştır. Bununla birlikte yurtdışı hizmet borçlanması uygulaması ile ilgili vatandaşlar ve Sosyal Güvenlik Kurumu arasında sıkça uyuşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Bu uyuşmazlıkların çözümü noktasında Ombudsmanlık Kurumu önemli bir rol üstlenmiştir. Bu çalışmada yurtdışı hizmet borçlanması hakkı konusunda Ombudsmanlık Kurumu'na yapılan başvurular ele alınarak Kurum'un yaklaşımı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ombudsmanlık Kurumu'nun yurtdışı hizmet borçlanması hususunda kapsayıcı bir yaklaşım içinde olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Yurtdışı Hizmet Borçlanması, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Ombudsman

Abstract

In the Turkish social security system, abroad service borrowing regulation has an important place in terms of long-term insurance branches. This regulation, which has been benefited by many expatriate citizens for years, has been criticized in terms of the actuarial structure of the social security system and social justice. In this respect, the attractiveness of the regulation has been reduced with the amendments made with the Law No. 7186 in 2019. However, there are frequent disputes between the citizens and the Social Security Institution regarding the application of abroad service borrowing. The Ombudsman Institution has played an important role in the resolution of these disputes. In this study, the approach of the Ombudsman has been tried to be revealed by considering the applications made on the right to abroad service borrowing. It has been observed that the Ombudsman has an inclusive approach to abroad service borrowing.

Keywords: Abroad Service Borrowing, Social Security, Social Security Institution (SSI), Ombudsman

* Bayburt Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, mehmetbulut@bayburt.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0157-4906

GİRİŞ

Bireylerin ve ülkelerin işgücü arz/talepleri doğrultusunda şekillenen bir olgu olan uluslararası göç, genellikle öz ülkede ortaya çıkan maddi ve yaşamsal sıkıntılar veya tatminsizlikler nedeniyle insanların başka ülkelere gitmeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Söz konusu hareketlilik kimi zaman göç alan ülke tarafından planlanmakta ve kabul görmekte olup, bu durum düzenli göç olarak adlandırılmaktadır. Buna karşılık bazı durumlarda ise göç alan ülkeler ile göçmenlerin talep ve arzları uyuşmayabilmektedir. Böyle durumlarda ise düzensiz (yasa dışı) göç hareketliliği söz konusu olmaktadır. Düzensiz göçler, uzun vadede iktisadi, sosyal, demografik ve politik açılardan telafisi zor sonuçlar ortaya çıkmasına neden olabileceğinden, devletler uluslararası göçlerin düzenli ve planlı olmasını tercih etmekte ve bu doğrultuda politikalar üretmektedirler. Gerek düzenli gerekse de düzensiz göçlerin göç alan ülke açısından en önemli sonucu ise işgücü piyasasında kendini göstermektedir. Nitekim göçün nedeni ne olursa olsun, göçmenlerin gittikleri ülkelerde yaşamlarını sürdürebilmeleri için işgücüne dahil olmaları gerekmektedir.

Uluslararası göçün göç alan ülkeler üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak ve aynı zamanda göçmenlerin ülke vatandaşlarıyla sosyal açıdan aynı haklara sahip olmalarını sağlamak için ülkeler arasında sözleşmeler imzalanmakta olup uluslararası kuruluşlar da bu tür sözleşmeleri teşvik edip desteklemektedirler. Örneğin, uluslararası işgücü hareketliliğinin muhtemel olumsuz sonuçlarını ortaya koyup çözümlenmek amacıyla Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından sözleşmeler hazırlanmakta ve ülkelerin imzasına sunulmaktadır. Nitekim göçmenlerin çalışma hayatına uyumunun sağlanması ve temel sosyal haklarının temin edilmesi toplumsal barış açısından da önemlidir. Söz konusu temel sosyal haklardan birisi de sosyal güvenlidir.

Sosyal güvenlik, bireyleri ve ailelerini karşılaşılabilecekleri fiziksel, mesleki veya ekonomik nitelikteki risklere karşı korumayı amaçlayan bir sosyal politika aracıdır. Sosyal güvenlik, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde temel bir hak olarak belirtilmiş ve "her kişinin toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu" şeklinde düzenlemeye yer verilmiştir. ILO da "102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme" ile sosyal güvenlik hakkına ilişkin asgari normları belirlemiştir. ILO tarafından düzenlenen "118 sayılı Muamele Eşitliği Sözleşmesi" ise bir ülkenin kendi vatandaşlarına sağladığı sosyal

güvenlik kapsamındaki hak ve yardımların diğer üye ülkelerin vatandaşlarına da eşit şekilde sağlanmasını öngörmüştür. Ülkeler söz konusu uluslararası kaynaklar doğrultusunda kendi iç hukuk sistemlerini de düzenlemektedirler. Türkiye de sosyal güvenlik hakkına öncelikle anayasasında yer vermiştir. Nitekim Anayasası'nın 60. maddesine göre, "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar." ifadesi yer almaktadır. Bunun yanı sıra yasal düzenlemelerle de sosyal güvenlik hakkı, kapsamı ve uygulanmasına yönelik kurallara yer verilmiştir.

Uluslararası göçün uzun vadeli olası sonuçlarından bir tanesi de göçmenlerin kendi ülkelerine dönüş yapmalarıdır. Göç veren ülkeler kimi zaman bu durumu teşvik edici yasal düzenlemelere yer verebilmektedirler. Hiç kuşkusuz bu noktada teşvik edici unsurlardan birisi ise sosyal güvenliğe ilişkindir. Nitekim geri dönüş yapan kişiler yabancı ülkede geçen sürelerinin uzun vadeli sigorta kolları (yaşlılık, malullük, ölüm sigorta kolları gibi) açısından kendi ülkelerinin sosyal güvenlik mevzuatında geçerli sayılması beklentisi içinde olabilmektedirler. Bu doğrultuda Türk sosyal güvenlik sisteminde yurtdışı hizmet borçlanması düzenlemesi yer almaktadır. Bununla birlikte söz konusu düzenlemenin uygulama açısından bazı sorunları bünyesinde barındırdığını söylememiz mümkündür. Bu çalışmamızda uluslararası işgücü hareketliliğinin bir sonucu olan yurtdışı hizmet borçlanması hakkının Türk sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkış nedenleri ve uygulanma şekli ele alınacak olup ayrıca akademik olarak ilk defa yurtdışı hizmet borçlanmasına yönelik olarak Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na (Ombudsmanlık Kurumu'na) yapılan başvurular ve sonuçları değerlendirilecektir.

1. YURTDIŞI HİZMET BORÇLANMASI HAKKI

Sosyal güvenlik, kişileri uzun ve kısa vadeli sosyal risklere karşı korumayı ve ortaya çıkması muhtemel zararları telafi etmeyi amaç edinmiş olan önemli bir sosyal politika aracıdır. Uzun ve kısa vadeli sosyal riskler uygulamada, uzun vadeli sigorta kolları ve kısa vadeli sigorta kolları olarak da nitelendirilmektedir. Sosyal güvenliğin hedefinde bulunan uzun ve kısa vadeli sigorta kollarının ayırımı ise sunulan yardımların süresi ve/veya yardımlara hak kazanmak için gerekli olan prim ödeme gün sayısına göre yapılmaktadır. Bu itibarla; iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigorta kolları kısa vadeli sigorta kolları içerisinde; yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta kolları ise uzun vadeli sigorta kolları

içerisinde yer almaktadır. Bir sigortalının veya hak sahibinin uzun vadeli sigorta kollarından doğan haklardan yararlanabilmesi için kanunda öngörülen sigortalılık süresi, prim ödeme gün sayısı ve yaş gibi kriterleri sağlaması gerekmektedir. Ancak sigortalılar bazı nedenlerle çalışma hayatından uzaklaşma mecburiyetinde kalabilmekte ve bu sürelerde sigorta primleri ödenmediği için de bahsedilen koşulları tamamlama noktasında zorluklar yaşayabilmektedirler. Grev ve lokavt uygulamaları, askerlik, doğum, aylıksız izin, tutukluluk ve gözaltı, avukatlık stajı gibi nedenler bu durumlara örnek olarak gösterilebilir. Bu gibi durumlarda sigortalıların eksik kalan süreleri nedeniyle mağduriyet yaşamamaları için Türk sosyal güvenlik sisteminde yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta kollarından sigortalı ve hak sahiplerine aylık bağlanabilmesine imkân sağlayan, sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını artırıp yaş kriterini azaltabilen hizmet borçlanması uygulamalarına yer verilmiştir.

Hizmet borçlanması, sigortalının veya hak sahibinin geriye dönük olarak, belirli tarihlerdeki günler için prim ödeyerek hizmet (gün) kazanması şeklinde tanımlanabilir (Korkusuz ve Uğur, 2022: 384). Başka bir ifadeyle, hizmet borçlanması, primi ödenmemiş olan geçmiş bazı sürelerle ilişkin primlerin ilgili tarafından ödenmesi yoluyla hizmetten sayılması işlemidir (Şakar, 2017: 325; Uşan ve Erdoğan, 2020: 410; Centel, 2021: 123). Dolayısıyla hizmet borçlanması ile bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmaksızın geçen süreler, kanunda öngörülen biçimde sonradan primleri ödenerek uzun vadeli sigorta kolları açısından hizmet olarak sayılmaktadır (Kaynak, 2015: 203). Başka bir tanımlamayla, sigortalı olarak nitelendirilmeyen bazı sürelerin sonradan uzun vadeli sigorta primleri ödenmek suretiyle söz konusu sürelerin sigortalılık süresinden sayılmasına imkân sağlayan sosyal sigorta işlemi hizmet borçlanması olarak adlandırılmaktadır (Sümer, 2021: 245; Güzel vd., 2021: 584). Yapısı gereğince hizmet borçlanması uygulamaları zorunlu olmayıp sigortalı veya hak sahibinin isteğine bağlıdır (Manav, 2013: 110) ve ancak kanunlarla sınırlı sayılı olan hallerde mümkündür (Arıcı, 2015: 469).

Hizmet borçlanmaları genel itibariyle yurtiçi ve yurtdışı hizmet borçlanmaları olarak sınıflandırılabilir. Türk sosyal güvenlik sisteminde 2008 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu sonrasında yurtiçi hizmet borçlanmaları 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda¹ düzenlenmiştir. Yurtdışı hizmet borçlanması uygulaması ise 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan

¹ 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun² ile düzenlenmiş olup yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarına ülkemizde de emekli olma fırsatı veren söz konusu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar onlarca değişikliğe uğramıştır. 3201 sayılı Kanun öncesinde ise 2147 sayılı Kanun³ ile yurtdışı hizmet borçlanmasına ilişkin işlemler yürütülmüştür.

Türkiye’de 1960’lı yıllardan itibaren binlerce vatandaşımız başka ülkelere çalışmak amacıyla göç etmiştir. Özellikle Almanya başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesine, Amerika Birleşik Devletleri’ne ve bazı Arap ülkelerine önemli sayıda göç verilmiştir. Bu göç hareketleri zamanla hızını azaltsa da halen devam etmektedir. Dışişleri Bakanlığı verilerine göre, yurtdışında yaşayan 6,5 milyonu aşkın vatandaşımızın yaklaşık 5,5 milyonu Batı Avrupa ülkelerine yerleşmiş bulunmaktadır ve Türkiye’ye kesin dönüş yapmış olan 3 milyon kadar insanımızla birlikte düşünüldüğünde yaklaşık 9,5 milyonluk göç etmiş bir kitle söz konusudur (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2023).

Göçmen vatandaşların sosyal güvence problemlerinin çözülmesi noktasında iki yol bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri imzalamak iken ikincisi ise iç hukuk düzenlemeleri yapılmasıdır. Türkiye uzun yıllar işgücü anlamında göç veren bir ülke olarak bu iki yöntemi de yoğun bir şekilde uygulamıştır. Yurtdışındaki vatandaşlarımızın bir kısmı göç ettikleri ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olarak çalışmakta ve gerekli şartları sağlamaları halinde söz konusu ülkede emeklilik hakkına sahip olabilmektedirler. Bir kısmı ise ya emeklilik için gerekli şartları sağlayamamakta ya da işsizlik, kayıt dışı istihdam veya ev hanımlığı gibi nedenlerle sosyal güvenlik sistemine dahil olamamaktadırlar. Nitekim göç ettikleri ülkede çalışan ya da aktif olarak çalışmayan Türk vatandaşları, Türkiye’de herhangi bir sigortalılıkları bulunmaması veya bulunsa dahi uzun vadeli sigorta kollarından aylık bağlanması için hizmetlerinin yeterli olmaması durumlarında yurda dönüş yapıldığında sosyal güvenceden mahrum olma riskiyle karşı karşıya kalabilmektedirler (Başterzi, 2002: 20; Sümer, 2021: 251). Bu gibi durumlarda Türkiye’ye geri dönüş yapan vatandaşlarımızın sosyal güvenceden mahrum kalmamaları için yurtdışı hizmet borçlanması düzenlemesi hayata geçirilmiştir. Böylece ilgili kişiler yurtdışında geçen sürelerine ilişkin prim

² 22.05.1985 tarih ve 18761 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

³ 07.06.1978 tarih ve 16309 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

ödemesi yapabilmekte ve bu sayede uzun vadeli sigorta kollarının sağladığı haklardan yararlanabilmektedirler.

Türk vatandaşlarına yurtdışı hizmet borçlanması imkânı tanınmasının temelinde göç eden vatandaşların büyük bir kısmının ülkeye geri dönüş yapması yatmaktadır (Yaba, 2021: 10). Bu uygulama ile bir bakıma yurtdışı hizmet borçlanması ile yurtdışında geçen bazı sürelerin sosyal sigorta işlemleri bakımından Türkiye’de geçmiş gibi değerlendirilmesi mümkün olmaktadır (Tuncay ve Ekmeççi, 2021: 768). Dolayısıyla yurtdışı hizmet borçlanması yapanlara, sosyal güvenlik mevzuatında bulunan gerekli koşulları sağlamaları kaydıyla yaşlılık aylığı veya durumlarına göre malullük ve ölüm aylığı bağlanmaktadır. Yurtdışı hizmet borçlanması hakkı, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının korunmasının yanı sıra ülkeye döviz kazandırılması işlevini de yerine getirmektedir. Bir bakıma yurtdışı hizmet borçlanması bu yönüyle göçmen vatandaşlarımızın tasarruflarını ülkemizde borçlanma yaparak değerlendirebilmeleri işlevini de göstermektedir. (Öztürk, 2014: 37)

Tablo 1. 3201 Sayılı Kanun’a Göre Yurtdışı Hizmet Borçlanmasına Müracaat Eden ve Borçlarını Ödeyen Kişi Sayıları

Yıllar	Borçlanma Müracaat Sayısı	Borç Ödeyenlerin Sayısı
2008	47.023	35.527
2009	30.582	22.343
2010	36.792	27.585
2011	58.900	42.090
2012	57.329	39.045
2013	57.075	35.192
2014	55.306	43.420
2015	112.722	32.737
2016	96.775	25.114
2017	68.601	51.164
2018	69.320	48.363
2019	69.638	36.314
2020	4.850	4.837
2021	12.961	8.825
2022	15.745	7.193
Toplam	793.619	459.749

Kaynak: SGK 2019, 2021 ve 2022 Faaliyet Raporları

Tablo 1'den de görüleceği üzere sosyal güvenlik reformunun yapıldığı 2008 yılından 2022 yılı sonuna kadar 3201 sayılı Kanun kapsamında yurtdışı borçlanması için 793.619 kişi müracaat etmiş olup, müracaat edenlerden 459.749 kişi bu kapsamda prim borçlarını ödemişlerdir. 7186 sayılı Kanun⁴ ile 2019 yılında 3201 sayılı Kanunda bazı önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu doğrultuda borçlanma yapılacak tutarın hesaplanmasına ilişkin prim oranı %32'den %45'e çıkartılmış ve borçlanma sürelerinin 4/b (Bağ-Kur) kapsamında sigortalılık olarak kabul edilmesi hususu düzenlenmiştir. Bu nedenlerle Tablo 1'den de görüleceği üzere 2020, 2021 ve 2022 yıllarında önceki yıllara nazaran yurtdışı hizmet borçlanması müracaat sayılarında çok ciddi bir düşüş gerçekleşmiştir.

2. YURTDIŞI HİZMET BORÇLANMASI UYGULAMASI

2.1. Kapsam

Yurtdışı hizmet borçlanması düzenlemesinin kapsamı belirlenirken iki açıdan ele alınması gerekmektedir. Bunlardan birincisi kişi bakımından, ikincisi ise süre bakımından kapsamdır. Yurtdışı hizmet borçlanması uygulamasının kapsamı 3201 sayılı Kanun'un 1. maddesinde belirlenmiştir. Söz konusu madde hükmü aşağıdaki şekildedir:

“Türk vatandaşları ile doğumla Türk vatandaşı olup da çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenlerin on sekiz yaşını doldurduktan sonra Türk vatandaşı olarak yurt dışında geçen ve belgelendirilen sigortalılık süreleri ve bu süreleri arasında veya sonunda her birinde bir yıla kadar olan işsizlik süreleri ile yurt dışında ev kadını olarak geçen süreleri, bu Kanunda belirtilen sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödenmemiş olması ve istekleri hâlinde, bu Kanun hükümlerine göre sosyal güvenlikleri bakımından değerlendirilir.”

Bu madde hükmüne göre, iki grup gurbetçi kitlesi için yurtdışı hizmet borçlanması imkânı getirilmiştir. Bunlar, Türk vatandaşları ile mavi kart sahibi olarak adlandırılan, doğduğunda Türk vatandaşı olduğu halde sonradan vatandaşlıktan çıkma izni alarak Türk vatandaşlığını kaybedenlerdir. Mavi kart sahipleri, Türk vatandaşlığından çıkmadan önceki süreleri borçlanma hakkına sahiptirler⁵.

⁴ 19.07.2019 tarih ve 30836 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁵ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından, “Türk vatandaşlığından izinle çıkan ve borçlanma talep tarihinde Türk vatandaşı olmayan davacının, Türk vatandaşlığından izinle çıkmadan önce yurtdışında gerçekleşen ça-

Dolayısıyla yurtdışı hizmetlerinin borçlanması için birincil koşul, Türk vatandaşı olarak geçen ve belgelendirilen sürelerin mevcut olmasıdır diyebiliriz. Ayrıca 3201 sayılı Kanun'un 8. maddesi ile bazı kişiler kapsam dışından tutulmuştur. Buna göre, 3201 sayılı Kanun'un yürürlük tarihinden önce veya sonra sosyal güvenlik kanunlarına göre kendilerine veya hak sahiplerine aylık bağlanmış olanlar ile aylık bağlanması için müracaat edip de aylığa hak kazanmış durumda bulunanlar bu Kanundan yararlanamayacaklardır.

2014 yılında 6552 sayılı Kanun⁶ ile 3201 sayılı Kanun'da değişikliğe gidilmiş olup yurtdışı hizmet borçlanması yapılabilmesi için başvuru tarihinde Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olma şartı kaldırılmıştır. Böylece doğumla Türk vatandaşı olup da çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybedenlere, yurtdışında Türk vatandaşı olarak geçen sürelerini borçlanma imkânı getirilmiştir.

5754 sayılı Kanun⁷ ile 3201 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 6. Madde ile zorunlu göçe tabi tutulanlar için de borçlanma imkânı getirilmiştir⁸. Buna göre; "Sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerden 1/1/1989 tarihinden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar zorunlu göçe tabi tutulan, Türk vatandaşı olup Türkiye'de ikamet eden ve 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı Kanun dahil olmak üzere sosyal güvenlik kuruluşlarından gelir veya aylık almamak koşulu ile yurtdışında geçen ve belgelendirilen çalışma süreleri bu Kanuna göre borçlandırılmak suretiyle yaşlılık aylığı bağlanmasında sosyal güvenlikleri bakımından değerlendirilir." İskân mevzuatında "zorunlu göçe tabi tutulma" ibaresi sadece Bulgaristandan göçen soydaşlar için kullanıldığından Geçici 6. Madde ile getirilen borçlanma imkânından da yalnızca bu kesim faydalanabilmektedir (Levent, 2015: 116; Kotan ve Arpacı, 2021: 198).

Yurtdışı hizmet borçlanmasında kapsam belirlenirken önemli olan bir diğer unsur ise sigortalılık süresidir. Yurtdışında Geçen Sürelerin Borçlandırılması ve

İşma sürelerine ilişkin borçlanma hakkının, Türk Vatandaşlık Kanunu ile kazanılmış hak sayılarak korunduğu gözetilmek suretiyle anılan süreye ilişkin borçlanma isteğinin kabulü yönünde hüküm kurulması gerektiği" yönünde karar verilmiştir. (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E: 2010/10-210, K: 2010/240)

⁶ 11.09.2014 tarih ve 29116 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁷ 08.05.2008 tarih ve 26870 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁸ Yargıtay, geçici 6. maddenin kamu nitelikli hükümler olan sosyal güvenlik düzenlemelerinden olması ve borçlanmanın kapsamını genişletmesi nedeni ile o dönem devam etmekte olan uyumsuzluklara da uygulanması gerektiği yönünde kararlar vermiştir (Yaba, 2021: 61). (Yargıtay 10. H.D., E: 2007/20061, K: 2008/15574; Yargıtay 10. H.D., E: 2007/16189, K: 2009/964; Yargıtay 10. H.D., E: 2009/1415, K: 2009/5204).

Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik'in⁹ 4. maddesine göre, sigortalılık süresi, "borçlanma kapsamındaki sürenin bulunduğu ülke mevzuatına göre ikamet süreleri hariç, çalışılmış ya da çalışılmış süre olarak kabul edilen süreleri" ifade etmektedir. Yurtdışı hizmet borçlanmasının süre açısından kapsamına bakıldığında ise aşağıdaki şekilde sınıflandırma yapılabilecektir:

- a) Yurtdışında sigortalı olarak geçen çalışma süreleri¹⁰.
- b) Sigortalılık süreleri arasında veya sonunda bir yıla kadar olan yurtdışında geçen işsizlik süreleri¹¹.
- c) Medeni durumlarına bakılmaksızın¹² kadınların sigortalılık süreleri haricinde yurtdışında ev hanımı olarak geçirdikleri süreler¹³.

Yukarıda belirttiğimiz borçlanma kapsamındaki üç süre haricinde ülkemizle sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerde iş üstlenmiş Türk işverenlerin iş yerlerinde geçen çalışma süreleri için ayrı bir parantez açmak yerinde olacaktır. Nitekim bu kişiler 5510 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca sadece kısa vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortası kapsamında bulunmaktadır ve uzun vadeli sigorta kollarına ilişkin primleri isteğe bağlı olarak ödeyebilmektedirler. Şayet yurtdışında çalışırken isteğe bağlı olarak prim ödeme haklarını kullanmazlarsa daha sonradan bu süreler için isteğe bağlı prim ödenmesi söz konusu değildir. Bu itibarla bu kişiler için söz konusu sürelerini yurtdışı hizmet borçlanması yapmak suretiyle değerlendirme hakları bulunmaktadır (SGK, 2021: 14).

⁹ 06.11.2008 tarih ve 27046 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁰ Yurtdışı hizmet borçlanması kapsamındaki süre, gün esasına göre belirlenmiş olup borçlanılabilecek en kısa süre bir gün iken herhangi bir üst sınır öngörülmemiştir (Çopuroğlu, 2019: 90).

¹¹ Yurtdışında iken hiç çalışması bulunmayan bir kişi için işsizlik sürelerinin borçlanması mümkün değildir (Sözer, 2020: 1106).

¹² Yurtdışında bulunan kadınların yurtdışı hizmet borçlanması açısından sürenin belirlenmesinde evli veya boşanmış olup olmamalarının herhangi bir önemi bulunmamaktadır (Başterzi, 2002: 215).

¹³ Yargıtay bir kararında, yurtdışındaki ev kadınının geçici olarak Türkiye'de geçirdikleri süreleri de borçlanabileceklerini kabul etmiştir (Yargıtay 10. H.D., E: 2020/4291, K: 2021/8412). Başka bir Yargıtay kararı ise şu şekildedir: "Kadınlar 18 yaşını doldurduktan sonraki eğitim süreleri ile çocuk bakım sürelerini de yurtdışında ev kadını olarak geçen süre kapsamında borçlanabilirler, aksinin kabulü eğitim almak yahut çocuk yetiştirmek için çaba sarf eden kadınların sosyal güvenceden yoksun bırakılması sonucunu doğurur" (Yargıtay 10. H.D., E: 2013/19537, K: 2013/22740). Yurtdışında bulunduğu sürenin bir kısmını çalışarak bir kısmını ise ev hanımı olarak geçiren kadınlar çalışma sürelerini ev kadını şeklinde borçlanamazlar, sigortalılık süresi olarak ayrıca borçlanabilirler (Çelebi, 2017: 91).

Süre açısından çizilen söz konusu kapsam ele alındığında borçlanma kapsamında değerlendirilmeyen süreleri ise aşağıdaki şekilde belirtmemiz mümkündür:

- a) 18 yaşını doldurmadan önceki süreler¹⁴.
- b) Türk vatandaşı olmadan yurtdışında geçen süreler¹⁵.
- c) Türkiye’de 4/a kapsamında çalışanlardan bir iş yapılması için işverenleri tarafından yurtdışına gönderilenlerin yurtdışında geçirdikleri süreler.
- d) Yurtdışında çalıştıkları halde sigorta primleri Türkiye’de ödenen kişilerin yurtdışındaki çalışma süreleri.
- e) Sosyal güvenlik sözleşmelerine göre kendilerine Türkiye’de kısmi aylık bağlanmış olanların yurtdışında geçen işsizlik süreleri ve ev kadını olarak geçen süreler (SGK, 2021: 9).
- f) Libya’da iş üstlenen Türk işverenlerince çalıştırılan Türk işçilerinin, bu ülkede 1/9/1985 tarihinden sonra geçen çalışma süreleri ile Almanya’da istisna akdi kapsamında iş üstlenen Türk işverenlerince çalıştırılan Türk işçilerinin bu ülkedeki çalışma süreleri. (SGK, 2021: 9).
- g) Türkiye’de tam aylık bağlanmış olanların, aylık bağlanmasından önceki yurtdışı süreleri.
- h) Yurtdışında geçen hizmet süreleri ile aynı dönemde sigortalılar adına Türkiye’de uzun vadeli sigorta kollarında geçen hizmet sürelerinin çakışma-

¹⁴ Yargıtay, 18 yaşını doldurmadan önceki sürelerle ilişkin yurtdışında geçen sürelerin borçlanılmasının mümkün olmadığı şeklinde karar vermiştir (Yargıtay 10. H.D., E: 2020/10858, K: 2021/8027). Bununla birlikte yurtdışında 18 yaşına gelmeden yapılan çalışmalar için borçlanma yapılamaması bir hak kaybı olarak yorumlanmaktadır (Çelebi, 2017: 78; Yeşiloğlu Çoban, 2019: 55).

¹⁵ Türk vatandaşlığı ile birlikte yabancı ülke vatandaşlığı devam eden ve çifte vatandaş olarak tanımlanan kişiler çifte vatandaş olarak geçen sürelerini borçlanabilmektedir (SGK, 2021: 7). Ayrıca, borçlanma işlemleri yapıldıktan sonra kişinin vatandaşlığının değişmesi yapılmış borçlanmayı herhangi bir şekilde etkilememektedir (Canbolat, 2011: 2256). Anayasa Mahkemesi ise 05.03.2020 tarihli kararında; “sonradan Türk vatandaşı olan kişilerin yurtdışında Türk vatandaşı olmadan geçen süreleri borçlanamamasının doğumla Türk vatandaşı olanlar ile farklı muamele görmelerini haklı kılan objektif makul nedeninin bulunmaması ve doğumla Türk vatandaşı olanlar ile aynı primleri ödeyerek borçlanma yapmaları nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumu’na ek külfet yaratmadığı gerekçeleri ile Anayasanın 10. maddesinde düzenlenen ayrımcılık yasağının ihlali olduğuna” oyçokluğu ile karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi, 2017/40089 Başvuru Numaralı Karar).

sı halinde yurtdışı sürelerinin borçlanması mümkün değildir (Çavuş, 2015: 57).

- i) İsteğe bağlı sigorta primi ödenen sürelerin ikili sosyal güvenlik sözleşmesinin bulunmadığı bir ülkedeki sigortalılık süreleri ve ev kadını olarak geçen sürelerle çakışması durumu (Tan, 2016: 129).

2.2. Yurtdışı Hizmet Borçlanmasından Yararlanma ve Aylık Bağlanma Şartları

Yurtdışı hizmet borçlanması hakkından yararlanabilmek ve akabinde aylık bağlanabilmesi için bazı şartların sağlanması gerekmektedir. Bu şartları şöyle sayabiliriz:

2.2.1. Yazılı Olarak SGK'dan Talepte Bulunmak ve Yurtdışında Geçen Süreleri Belgelendirmek

3201 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre; söz konusu kanunun kapsamında olanlar ile yurtdışında çalışmaktayken veya yurda kesin dönüş yaptıktan sonra ölenlerin Türk vatandaşı olan hak sahipleri SGK'ya "Yurt Dışı Süreleri Borçlanma Talep Dilekçesi" ile müracaat etmek suretiyle Kanunda belirtilen haklardan yararlanırlar¹⁶. Hazırlanan dilekçe ve ekleri Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri veya Merkez Müdürlüklerine elden verilebileceği gibi posta yoluyla da gönderilebilecektir. Dilekçenin, posta idaresi tarafından ya da doğrudan SGK'ya teslim edildiği tarih müracaat tarihi olarak esas alınmaktadır. Posta ile gönderi iadeli taahhütlü posta veya PTT kargo şeklinde yapılmış ise dilekçenin posta idaresine veya PTT Kargoya teslim edildiği tarih, müracaat tarihi olarak esas alınmaktadır (SGK, 2022b: 28).

Yurtdışı hizmet borçlanması için yapılacak başvuruda yurtdışında geçen sürelerin bazı belgelere bağlanması ve ispat edilmesi gerekmektedir. Bu itibarla mevzuatta, sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmış ülkelerde çalışanlar, sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerde çalışanlar, gemi adamları ve ev kadınları için farklı belgelerin SGK'ya ibraz edilmesi hususu düzenlenmiştir (SGK, 2021; SGK, 2022b: 26).

¹⁶ Anayasa Mahkemesi 12.02.2002 tarihli kararıyla yurtdışı hizmet borçlanması başvurusuna ilişkin kesin dönüş tarihinden itibaren iki yıllık süreyi iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi, E. 2000/36, K. 2002/198). Bu itibarla mevzuatımızda borçlanma için bir başvuru süresi bulunmamaktadır.

2.2.2. Borcun Ödenmesi

3201 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre, borçlanılacak her bir gün için tahakkuk ettirilecek borç tutarı, başvuru tarihindeki prime esas asgari ve azamî günlük kazanç arasında seçilecek günlük kazancın %45'idir¹⁷. Yurtdışı hizmet borçlanması talebinde bulunduktan sonra SGK tarafından hesaplanmış olan borcun borç tebligatının teslim edildiği tarihten itibaren üç ay içerisinde ödemesi gerekmektedir. Şayet borç üç ay içinde ödenmez ise borçlanma işlemi geçersiz sayılmaktadır. Üç ay içinde borcun bir kısmı ödenmiş ise ödenen miktara göre oranlanacak süre borçlanılmış olarak kabul edilmektedir. Tahakkuk ettirilen prim borcunu tebligat tarihinden itibaren üç ay içerisinde ödemeyenler için yeniden başvuru şartı aranır (3201 SK., md.4/1).

2.2.3. Yurda Kesin Dönüş Şartı

Yurtdışı hizmet borçlanması başvurusu hakkından yararlanabilmek için yurda kesin dönüş şartı bulunmamaktadır. Bu itibarla yurtdışında ikamet edenlere çalışıp çalışmadıklarına bakılmaksızın yurtdışı borçlanma hakkı tanınmıştır. Ancak yurda kesin dönüş, borçlandıkları yurtdışı hizmetleri dikkate alınarak aylık talebinde bulunanlar için aranan bir şarttır¹⁸.

Yurtdışındaki işinden ayrılmış olmak, işsizlik, hastalık gibi sosyal sigorta ödeneği almamak, ikamete dayalı bir sosyal sigorta ya da sosyal yardım ödeneği almamak koşullarını yerine getirmiş olanlar kesin dönüş yapmış olarak kabul edilmektedir (SGK, 2022b: 73). Ayrıca belirtmek gerekir ki, seyahat özgürlüğü gereğince, yurda kesin dönüş yapma şartı, aylık alan kişinin bir daha yurtdışına çıkış yapamayacağı olarak değerlendirilemez¹⁹ (Tuncay ve Ekmekçi, 2021: 746). Yurtdışı hizmet borçlanması sonucu aylık bağlanmasında kanunda bir ayırım

¹⁷ 3201 sayılı Kanun'un 4. maddesinde borç miktarının 5510 sayılı Kanun'un 82. maddesine göre hesaplanan başvuru tarihindeki prime esas asgari ve azamî günlük kazanç arasında seçilecek günlük kazancın %32'si üzerinden hesaplanacağı düzenlemesi yer alırken 7186 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucunda 01.08.2019 tarihi itibariyle bu oran %45'e çıkarılmıştır.

¹⁸ Anayasa Mahkemesi 12.12.2002 tarihli ve E: 2000/36, K: 2002/198 sayılı karar ile borçlanma başvurusu için aranan yurda kesin dönüş koşulunu iptal etmiş, ancak "aylık bağlanması için aranan kesin dönüş koşulunu yurt içinde çalışan tüm sigortalıların da aylığa hak kazanabilmesi için aktif çalışma hayatını sona erdirmesi gerektiği, yurda kesin dönüş koşulu işten ayrılma koşulunun karşılığı olduğundan Anayasanın 10, 62 ve 65. maddelerine aykırı olmadığı" gerekçesiyle iptal etmemiştir.

¹⁹ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E: 2015/3547, K: 2017/579.

gözetilmediğinden ev kadınları için de kesin dönüş koşulu aranması gerekmektedir²⁰.

2.2.4. Çalışmama Şartı

3201 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (B) fıkrası uyarınca, yurtdışı hizmet borçlanması hakkından yararlanmak suretiyle aylık bağlananlardan tekrar yurtdışında yabancı ülke mevzuatına tabi çalışanlar, ikamete dayalı bir sosyal sigorta ya da sosyal yardım ödeneği alanların aylıkları, tekrar çalışmaya başladıkları veya ikamete dayalı bir ödenek almaya başladıkları tarihten itibaren kesilir. Türkiye'de sigortalı olarak çalışmaya başlayanlar hakkında ise sosyal güvenlik destek primine tabi olarak çalışılmasına ilişkin hükümler uygulanır. Yurt içinde veya yurtdışında çalışması sona erenlerin veya ikamete dayalı bir ödenek alanlardan ödenekleri sona erenlerin, aylıklarının tekrar ödenmesi için yazılı talepte bulunmaları halinde, talep tarihini izleyen ay başından itibaren aylıkları tekrar ödenmeye başlanır. 2020 yılında 7247 sayılı Kanun²¹ ile 3201 sayılı Kanun'un 6. Maddesine eklenen (C) fıkrasına göre ise, yurtdışında zorunlu sigortalılığa tabi olsalar dahi kısa süreli çalışma olarak adlandırılan işlerde²² çalışanların aylıkları kesilmemektedir.

2.3. Sürelerin Tespiti ve Değerlendirmesi

Yurtdışı hizmet borçlanması neticesinde ödeme yapılan gün sayısı prim ödeme gün sayısına ve prime esas kazançta dahil edilmektedir ve aynı zamanda sigortalılık başlangıç tarihini de etkileyebilmektedir. Sigortalılık başlangıç tarihinin tespiti sigortalının/hak sahibinin aylığa hak kazanmasını sağladığı tarihi etkilemesi nedeniyle önem arz etmektedir (Akın, 2012: 53). Yurtdışındaki sigortalılık sürelerinin tespitinde, ilgili tarihler arasındaki son tarihten geriye doğru olmak üzere gün sayıları esas alınmakta olup, bu tespit 1 yıl 360 gün, 1 ay 30 gün olarak hesaplanmaktadır (3201 SK., md.5/1).

²⁰ Yargıtay 10. H.D., E: 2017/2184, K: 2018/5294

²¹ 26.06.2020 tarih ve 31167 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

²² 06/11/2020 tarihinde, Yurtdışında Geçen Sürelerin Borçlandırılması ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin birinci fıkrasına eklenen (k) bendi ile Kısa Süreli Çalışma: "Yurtdışında zorunlu sigortalılığa tabi olsalar dahi, Ülkemiz dış temsilciliklerince veya sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmış ülke sigorta kurumlarınca düzenlenmiş hizmet belgesinde kayıtlı olan ve ilgili ülke mevzuatına göre elde edilen kazanç üzerinden çalışandan zorunlu sigorta prim kesintisi yapılmadığı bildirilen süreleri" şeklinde tanımlanmıştır.

Sosyal güvenlik kanunlarına tabi hizmetleri olanların, borçlandıkları gün sayısı, prim ödeme gün sayıları ile ilgili hizmetlerine katılır. Sigortalılığın başlangıç tarihinden önceki süreler borçlanılmış ise, sigortalılığın başlangıç tarihi, borçlanılan gün sayısı kadar geriye götürülür (3201 SK., md.5/2). Sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi hizmeti bulunmayan istek sahiplerinin sigortalılıklarının başlangıç tarihi ise borçlarını tamamen ödedikleri tarihten borçlanılan gün sayısı kadar geriye götürülen tarihtir (3201 SK., md.5/3).

Yurtdışı hizmet borçlanması ile ilgili önem arz eden bir diğer husus ise sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülkelerdeki çalışmalarda ilk işe giriş tarihinin belirlenmesi ile ilgilidir²³. 3201 sayılı Kanun'un 5. maddesinin beşinci fıkrasına göre, bu ülkelerdeki hizmetlerini borçlananların, bu ülkede ilk defa çalışmaya başladıkları tarih, ilk işe giriş tarihi olarak dikkate alınmamaktadır. Sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülkelerdeki hizmetlerini, 3201 sayılı Kanuna göre borçlananların, sözleşme yapılan ülkede ilk defa çalışmaya başladıkları tarihin ilk işe giriş tarihi olarak dikkate alınacağına dair düzenlemenin SGK'nın aksine yargı kararlarıyla farklı şekilde uygulanması nedeniyle 2014 yılında 3201 sayılı Kanun'un 5. maddesinin beşinci fıkrasına 6552 sayılı Kanun²⁴ ile bir cümle eklenmiştir (Yorulmaz, 2022: 1670). Buna göre; "uluslararası sosyal güvenlik sözleşmelerinde Türk sigortasına girişinden önce âkit ülke sigortasına girdiği tarihin Türk sigortasına girdiği tarih olarak kabul edileceğine ilişkin özel hüküm bulunan ülkelerdeki sigortalılık sürelerini borçlananların âkit ülkede ilk defa çalışmaya başladıkları tarih, ilk işe giriş tarihi olarak kabul edilir"²⁵. Böylece uygulamaya yönelik farklılıklar ortadan kaldırılmış ve yargı kararlarına paralel düzenleme yapma yoluna gidilmiştir (Ertürk, 2017: 809).

²³ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, "ikili sosyal güvenlik sözleşmesindeki hükmün Türkiye'deki sigortalılık başlangıcının belirlenmesinde dikkate alınması gerektiğini" ifade etmiştir (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E: 2001/10-232, K: 2001/272). Ayrıca ikili sosyal güvenlik sözleşmesinde taraf ülkede ilk çalışmaya başladığı tarihin Türkiye'de sigorta başlangıcı sayılması yönünde açık bir düzenlemenin bulunmaması halinde Türkiye'deki sigorta başlangıç tarihinden geriye doğru götürüleceği yönünde Yargıtay karar bulunmaktadır (Yargıtay 10. H.D., E: 2017/6547, K: 2018/1249).

²⁴ 11.09.2014 tarih ve 29116 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

²⁵ İmzalanan sosyal güvenlik sözleşmelerinde söz konusu hükmün bulunduğu ülkeler şunlardır: "Almanya, Arnavutluk, Avusturya, Azerbaycan, Belçika (01.09.2019 tarihinden önce çalışmaya başlamış olanlar için), Bosna Hersek, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Gürcistan, Hırvatistan, Hollanda, İsviçre, İtalya, Kanada, Kebek, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (1.10.2020 tarihinden önce çalışmaya başlayanlar için), Lüksemburg, Makedonya, Kore Cumhuriyeti, Slovakya ve Tunus" (SGK, 2022b: 47).

7186 sayılı Kanun²⁶ ile 2019 yılında 3201 sayılı Kanunda borçlanılan sürelerin değerlendirilmesi ile ilgili önemli bir değişiklik yapılmıştır. 01.08.2019 tarihinden önce borçlanma yapmış olanların veya borçlanma için müracaat etmiş olanların yurtdışı borçlanmasına dair süreleri, ilgilinin Türkiye’de sigortalılığı varsa borçlanma talep tarihindeki en son sigortalılık statüsü ile aynı kapsamda değerlendirilmekte, kişinin Türkiye’de çalışması yoksa 4/b kapsamında geçmiş sigortalılık süresi olarak kabul edilmekteydi. 01.08.2019 tarihinden sonra ise yapılan yurtdışı borçlanmasına dair süreler yalnızca 4/b kapsamında geçmiş sigortalılık süresi olarak değerlendirilmektedir.

7186 sayılı Kanun ile ayrıca 3201 sayılı Kanun’un 5. Maddesine altıncı fıkra eklenmiştir. Buna göre; “Türkiye’deki sigortalılığın başlangıç tarihinden önceki sürelerin borçlandırılması hâlinde bu süreler 5510 sayılı Kanununun 41 inci maddesinde yer alan hükümler esas alınarak Türkiye’deki sigortalılık başlangıç tarihinden, Türkiye’de sigortalılık yok ise borçlanma tutarının tamamen ödendiği tarihten geriye götürülen sürelerle ait ilgili aylara mal edilir.” Eklenen söz konusu hüküm incelendiğinde, aynı maddenin ikinci fıkrası ile aynı sonuca götürdüğü görülmekte olup kanun koyucunun ikinci fıkra hükmü varken neden benzer bir düzenlemeyi son fıkra olarak eklediği hususunda eleştiriler bulunmaktadır (Yorulmaz, 2022: 1673).

3. YURDIŞI HİZMET BORÇLANMASI HAKKINA OMBUDSMANLIK YAKLAŞIMI

3.1. Genel Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Durum

Ombudsman, vatandaşların kamu örgütü ve işleyişlerine dair şikâyetlerini inceleyip soruşturmak amacıyla tayin edilmiş bir kamu görevlisi olarak 19. yüzyılda ortaya çıkmış olan bir kavramdır (Man, 2017: 27). Etimolojik açıdan bakıldığında Ombudsman kavramı “vatandaş haklarını koruyan, halk temsilcisi” anlamında kullanılmaktadır (Dursunoğlu vd., 2021: 69). Ombudsmanlık müessesesi, kapalı ve klasik yapıdaki bürokrasinin aksine, şikâyeti üzerine vatandaş adına gerekli gördüğünde kamu idaresini sorgulayıp gerekli gördüğünde ise bilgi/belge talep edebilen kamusal bir kurum niteliğindedir (Özdemir, 2015: 28). Ombudsmanlık, halkı kötü yönetimden kaynaklanan işlem ve eylemlere karşı

²⁶ 19.07.2019 tarih ve 30836 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

koruduğu gibi, aynı zamanda yönetimi de bazı durumlarda haklı bularak koruma altına almaktadır (Ünal ve Erdoğan, 2016: 630). Ombudsmanlık kurumunun varlığı, kamu yönetiminin işlem ve faaliyetlerinin denetlenmesine katkı sunmakta ve insan haklarının korunmasına da katkı sağlamaktadır (Yılmaz ve Şahyar Akdemir, 2020: 18).

Türkiye’de kısaca “Ombudsmanlık” olarak adlandırılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu, 6328 sayılı Kanun²⁷ ile kurulmuş olup söz konusu Kanun’un 1. maddesinde Kurumun amacı; “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” şeklinde belirtilmiştir. 6328 sayılı Kanun’un 5. maddesine göre; “Kurum, idarenin²⁸ işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.” Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in²⁹ 7. Maddesine göre; “İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz.”

²⁷ 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

²⁸ 6328 sayılı Kanun’un 3. Maddesine göre idare; “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini” ifade etmektedir. Bununla birlikte söz konusu Kanun’un 5. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca; “yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri” Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. Ayrıca, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 4. maddesi ile kapsam dışında bırakılmıştır.

²⁹ 28.03.2013 tarih ve 28601 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Türkiye’de idarenin eylem ve işlemleri ya da tutum ve davranışları sonucunda hak, özgürlük veya menfaatleri ihlal edilmiş olan gerçek ve tüzel kişiler Ombudsmanlık Kurumu’na başvuruda bulunabilmektedir (Dursunoğlu vd., 2021: 77). Ombudsmanlık, kamu idarelerinin işlemlerini vatandaşın şikâyeti üzerine incelemekte ve sonucunda vatandaşın talebini reddetmekte veya kamu idaresine tavsiye niteliğinde bir karar yayınlamaktadır. Daha kapsamlı bir anlatımla, ombudsmanlık ön inceleme aşamasında başvuru hakkında gerekli koşulları sağlamadığı gerekçesiyle “gönderme kararı” ve “incelenemezlik kararı” verilebilmekte; sonraki aşama olan “inceleme aşaması”nda ise “dostane çözüm kararı” verilebilmekte; eğer bu aşamada sorun dostane yollarla çözülemiyorsa başvuru gerekli inceleme ve araştırma yapıldıktan sonra “tavsiye kararı”, “ret kararı” ya da “kısmen tavsiye kısmen ret kararı” ile sonuçlandırılmaktadır (Yılmaz ve Şahyar Akdemir, 2020: 48).

Ombudsmanlık Kurumu’nun verdiği kararların kamu idaresi açısından bir bağlayıcılığı olmadığı gibi herhangi bir yaptırım da içermemektedir. Bu itibarla Ombudsmanlık Kurumu’nun kararları icrai işlem niteliğinde olmadığı için bu kararlara karşı dava açılması da söz konusu değildir (Gözler ve Kaplan, 2014: 811). Bununla birlikte, kamu idaresinin söz konusu tavsiye niteliğindeki kararları dikkate alıp yeni işlem yapması, kendisini vatandaşların gözünde temiz çıkarıp itibar kazandırabilmektedir (Odyakmaz, 2013: 7).

6328 sayılı Kanun’un 22. maddesi gereğince, Ombudsman yıl içerisinde almış olduğu kararları bir rapor halinde meclise sunmaktadır. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu’nun sorun çözme konusundaki başarısının %80’inin üzerinde olduğu ve Türk kamu yönetiminin denetlenmesi açısından önemli bir işlevi olduğu söylenebilir (Sevinç ve Akyıldız, 2020: 86). Ombudsmanlık Kurumu’nun; başvuru sürecinin kolaylığı, internet sitesinin kolay kullanımı ve e-başvuruya imkân vermesi sayesinde bilinirliğinin, dikkate alınma seviyesinin ve sorun çözme becerisinin hızla yükseldiği öngörülmektedir (Zeren vd., 2020: 46).

3.2. Ombudsmanlık Kurumu’nun Yurtdışı Hizmet Borçlanması Hakkına Yönelik Kararları

Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu’na sosyal güvenlik hakkı ve işlemleri ile ilgili önemli sayıda başvuru yapılmaktadır. Ombudsmanlık Kurumu’nun resmi web sitesi olan www.ombudsman.gov.tr adresinde yer alan “kararlar bilgi bankası” başlıklı arama motorunda yaptığımız inceleme neticesinde 01/01/2018-

31/12/2022 tarihleri arası için toplam 8.291 kararın sisteme yüklendiği görülmüştür³⁰. Sistemdeki bu kararlardan 681 tanesinde (%8,2'sinde) başvuru konu idare Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. İlgili tarihlerdeki bu kararların incelenmesi neticesinde 29 kararın yurtdışı hizmet borçlanması ile ilgili olduğu görülmüştür. Bu kararlardan bir tanesi 2018, üç tanesi 2019, 11 tanesi 2020, 13 tanesi 2021 ve bir tanesi 2022 yılına aittir. Ayrıca bu kararların 19 tanesi tavsiye kararı niteliğindedir 10 tanesi ret kararıdır. Yurtdışı hizmet borçlanması hakkında verilen kararlarda başvuru konusunun çoğunlukla (19 tanesi) borçlanmanın iptali/başvurunun reddi hakkında olduğu görülmüştür. Bunun dışında borçlanma sonucunda aylık bağlanmaması, aylığın kesilmesi, borçlanma tutarının iadesi, aylık tutarının tekrar hesaplanması ve transfer edilen primlerin iadesi konulu başvuruların olduğu belirlenmiştir.

Yurtdışı hizmet borçlanması hakkında Ombudsmanlık Kurumu'na yapılan başvurulara başvuru ile SGK arasındaki uyuşmazlığın nedeni açısından bakıldığında aşağıdaki şekilde açıklamalarda bulunmak mümkündür:

3.2.1. Tahakkuk Evrakının Tebliğ Edilememesi Nedenli Başvurular

Yurtdışı hizmet borçlanması hakkında Ombudsmanlık Kurumu'na yapılan başvuruların önemli bir kısmının tahakkuk evrakının tebliğ edilememesi ile ilgili olduğu ve bunların tümünde tavsiye kararı verildiği görülmektedir³¹. Bu başvurulara başvuru ile tahakkuk evrakının tebliğ edilememesi nedeniyle borçlanma talebine göre düzenlenen borç tahakkuk cetvelinin tebliğ edilememesi nedeniyle borçlanma başvurusunun reddedildiğini/iptal edildiğini belirtmekte ve bu nedenle de söz konusu belgenin yeniden gönderilmesini talep etmektedir. Bu talepler karşısında ise SGK; "mevzuatta tebligatın 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri doğrultusunda yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmadığı" ve "borç tahakkuk cetveline ilişkin tebliğ mektubunun tebliğe çıkarılmasına rağmen başvurana teslim edilememesi nedeniyle Kuruma iade edildiğini, başvuranın adresinin doğru olduğu anlaşıldığından bor-

³⁰ Ancak bu tarihler arasındaki karar sayısının çok daha yüksek olduğu ve seçili kararların sisteme yüklendiği tahmin edilmektedir. Nitekim Kurumun 2021 yılı Faaliyet Raporu'nda sadece 2021 yılında 18.843 başvuru yapıldığı ve yaklaşık dokuz yıllık süreçte yapılan toplam başvuru sayısının ise 189.595 olduğu belirtilmiştir (KDK, 2022: 15; KDK, 2023: 48).

³¹ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; 2021/151158 başvuru nolu ve 08.02.2022 tarihli karar, 2021/14268 başvuru nolu ve 03.02.2022 tarihli karar, 2021/7258 başvuru nolu ve 20.09.2021 tarihli karar, 2021/20962 başvuru nolu ve 21.04.2022 tarihli karar, 2021/19762 başvuru nolu ve 06.04.2022 tarihli karar, 2021/15355 başvuru nolu ve 08.03.2022 tarihli karar, 2021/13982 başvuru nolu ve 01.11.2021 tarihli karar, 2021/343 başvuru nolu ve 22.06.2021 tarihli karar, 2020/89059 başvuru nolu ve 16.12.2020 tarihli karar.

cun başvurana tebliğine ilişkin yazının Kurumdan gönderildiği tarihten itibaren üç ay içerisinde başvuranın müracaatı olmaması üzerine borçlanma işleminin geçersiz sayıldığı³² şeklinde açıklamalar yapmıştır. Dolayısıyla bu nitelikteki uyuşmazlıklar, ilgililerin yurtdışında geçen sürelerini borçlanmaya ilişkin başvuruları kapsamında düzenlenen borç tahakkuk cetvelinin tebliğ usulünün nasıl olması gerektiği noktasında düğümlenmektedir. Özellikle ilgisinin tebliğ adresinin yurtdışı olduğu durumlarda sorun yaşanma ihtimalinin arttığı görülmektedir (KDK, 2022: 197).

Verilen kararlarda; Anayasa Mahkemesi'nin "yetkili makamların, tebliğ işlemlerini yürütürken gerekli özeni göstermemesi nedeniyle muhatabının tebliğ konusuna vâkıf olamadığı durumlarda, muhatabının herhangi bir kusuru bulunmadığı hâlde tebligata bağlanan hukuki sonuçtan sorumlu tutmak hakkın varlığını anlamsız kılacaktır." şeklindeki kararına³³ atıfta bulunulmuş, tebligat konusu hukuki işlemin ilgilisi hakkında hukuki sonuç doğurmasının, kanuna uygun şekilde bildirim yapılmasının yanında, bu bildirim ayrıca usulüne uygun olarak belgelendirilmesine de bağlı olduğu belirtilmiş ve borç tahakkuk cetvelinin tebliğinin 7201 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda yapılacağına ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığı yönündeki Kurum açıklamasının yerinde olmadığı üzerinde durulmuştur.

Ombudsmanlık Kurumu'nun bu konulardaki kararlarında değindiği önemli bir husus ise mevzuatta, borç tahakkuk cetveli tebliğ edilmeden ve/veya ilgisince borçlanma talebinden vazgeçildiği yönünde irade açıklaması ortaya konulmadan, borçlanma başvurusunun geçersiz sayılmasına olanak tanınmadığı³⁴, bu nedenle borç tahakkuk cetvelinin herhangi bir nedenle ilgisine tebliğ edilememesi nedeniyle, söz konusu yazının Kurum kayıtlarından çıkış tarihi esas alınarak borçlanma başvurusunun geçersiz sayılmasına hukuken imkân bulunmadığıdır.

³² SGK bu ifadesini 2011/48 sayılı Genelgesi'ne dayandırmaktadır.

³³ Anayasa Mahkemesinin; 25/10/2017 tarihli ve 21/3/2019 tarihli ve sayılı karar.

³⁴ Yurtdışında Geçen Sürelerin Borçlandırılması ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik'in 10 ve 11. Maddelerine göre başvurular; tahakkuk ettirilen prim borcunun tebliğden itibaren üç ay içerisinde ödenmemesi ve borç tebliğ edilmeden veya tebliğden sonra üç aylık süre içerisinde Kuruma başvurarak borçlanma talebinden vazgeçtiklerinin bildirilmesi halinde geçersiz sayılmaktadır.

Sonuç olarak bu kararlarda, düzenlenen borç tahakkuk cetvelinin, 7201 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda tebliği gerçekleştirilmeden, tahakkuk ettirilen borcun başvurana tebliğine ilişkin yazının Kurumdan gönderildiği tarihten itibaren üç ay içerisinde başvuranın müracaatı bulunmadığı gerekçesiyle borçlanma başvurusunun geçersiz sayılmasına yönelik Kurum işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmış olup Kurum işleminin geri alınması ve borç tahakkuk cetvellerinin tebliğine ilişkin 2011/48 sayılı Genelge hükümlerinin 7201 sayılı Kanun'a uygun olarak yeniden ele alınması tavsiyesinde bulunulmuştur.

3.2.2. Eksik/Hatalı Başvurular Sonucu Başvurunun Reddi Nedenli Başvurular

SGK tarafından yayınlanan 8/6/2011 tarihli ve 2011/48 sayılı Genelge'nin "Yazılı istekte bulunmak" başlıklı 1.4. maddesinin son paragrafında; "Borçlanma için belgelendirme ve tahakkuk eden borcun üç ay içinde ödenme mecburiyeti dikkate alındığında, Kurumun yazılı bildirisine rağmen eksik bilgi, beyan ve belgelerini üç ay içinde ibraz etmeyenlerin borçlanma işlemleri durdurularak, borçlanmanın geçersiz olduğu başvuru sahibine yazılı olarak bildirilecektir. Bu durumda olanların borçlanma işlemi, yeni bir Yurtdışı Borçlanma Talep Dilekçesine göre sonuçlandırılacaktır. Söz konusu üç aylık sürenin belirlenmesinde ilgili yazının Kurumdan çıkış tarihi esas alınacaktır." açıklaması yer almaktadır. Yurtdışı hizmet borçlanması ile ilgili Ombudsmanlık Kurumu'na yapılan başvuruların bir kısmı bu hükümde yer alan üç aylık sürenin başlangıcının belirlenmesi noktasında ortaya çıkmış olup bunların tümünde tavsiye kararı verildiği görülmektedir³⁵.

7186 sayılı Kanun ile 01.08.2019 tarihi itibarıyla yurtdışı hizmet borçlanmasında prim oranı %32'den %45'e çıkarılmış, ayrıca yapılan değişiklik sonucunda borçlanılan süreler 4/b kapsamında geçirilmiş süre olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu itibarla, başvurunun söz konusu tarihten önce ve sonra yapılması önem kazanmış ve eksik/hatalı yapılan başvurular durumunda üç aylık sürenin başlangıcının belirlenmesi de ihtilaflara neden olmuştur. Başka bir ifadeyle, bu uyuşmazlıkların, başvuranın yurtdışı borçlanma talebine istinaden borç tahak-

³⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; 2021/13170 başvuru nolu ve 04.01.2022 tarihli karar, 2021/1652 başvuru nolu ve 29.06.2021 tarihli karar, 2020/97922 başvuru nolu ve 11.03.2021 tarihli karar, 2020/2456 başvuru nolu ve 27.04.2020 tarihli karar.

kukunun, 3201 sayılı Kanunun, 01.08.2019 tarihinden önce yürürlükte bulunan hükümlerine göre yapılıp yapılamayacağı noktasında toplandığı görülmektedir.

Yapılan başvurularda; başvurana tebliğ edilmek üzere hazırlanan yazılarda SGK'dan hangi tarihte çıktığına ve başvurana hangi tarihte tebliğ edildiğine ilişkin hususların SGK tarafından dikkate alınmadığı ve üç aylık sürenin evrak üzerindeki tarih esas alınarak başlatıldığı görülmüştür. Ombudsmanlık Kurumu tarafından yapılan değerlendirmeler neticesinde; yurtdışı hizmet borçlanma talep dilekçesinde eksik olduğu tespit edilen evrakın tamamlanmasına yönelik üç aylık sürenin hesabında, bu yöndeki yazının Kurumdan çıkış tarihinin esas alınarak başvuranın borçlanma başvurusunun geçersiz sayılmasına yönelik Kurum işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmış ve Kurum işleminin geri alınması hususunda SGK'ya tavsiyede bulunulmuştur.

Yukarıda değinilenlerin dışında, yurtdışı hizmet borçlanması için yapılan eksik/hatalı başvurular sonucu başvurunun SGK'ca reddi nedenli Ombudsmanlık Kurumu'na yöneltilen başvurularda ise ret kararları verildiği görülmektedir. Bu kararlarda ret sebeplerini ise; yurtdışı hizmet borçlanması başvurusu için gönderilen belgelerin yetkisiz kargo şirketiyle gönderilmiş olması³⁶ ve eksik belgelerle başvuru yapılması³⁷ oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, SGK'nın 20.07.2020 tarih ve 8577900 sayılı Genel Yazısı'nda; "01.08.2019 (dâhil) tarihinden sonra yapılan müracaatlarda, yurtdışı borçlanma talep dilekçesi ekinde borçlanmaya esas belge ibraz etmeyenlerden dosyalarında bu tarihten önce Kuruma ibraz edilmiş hizmet ve/veya ikamet belgeleri bulunanların borçlanma talepleri reddedilmeksizin söz konusu belgeler esas alınarak borçlanma işlemlerinin sonuçlandırılacağı" belirtilmiştir. Bu noktada, ilgisinin dosyasında daha önceki yurtdışı hizmet borçlanmaları nedeniyle aynı vekâletnamenin onaylı örneği bulunuyor olsa da, başvurunun vekâletname aslı veya onaylanmış örneği ile yapılmamış olması nedeniyle talebinin reddedilmesini konu alan uyuşmazlık Ombudsmanlık Kurumu'nca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri neticesinde çözülmüştür (KDK, 2022: 199)³⁸.

³⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2020/96738 başvuru nolu ve 28.01.2021 tarihli karar.

³⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; 2020/94730 başvuru nolu ve 02.02.2021 tarihli karar, 2020/97223 başvuru nolu ve 18.02.2021 tarihli karar, 2020/92577 başvuru nolu ve 30.11.2020 tarihli karar, 2020/58159 başvuru nolu ve 09.09.2020 tarihli karar.

³⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2021/5526 başvuru nolu ve 22.04.2021 tarihli karar.

Ayrıca, yapılan bir başvuruda, yurtdışı hizmet borçlanması kapsamında yapılan tebligata istinaden borçlanılacak günlere ilişkin prim tutarını ödeyen ve sonraki dilekçesi ile bakiye bedelin hesaplanarak asgari seviyeden borçlanmayı talep eden başvuranın borçlanma talebinin birden fazla kutucuk işaretlemesi nedeniyle reddedildiği, bu kapsamda Ombudsmanlık Kurumu tarafından gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri neticesinde SGK tarafından, başvuranın sonradan gönderdiği dilekçesinde ilk dilekçesine atıfta bulunarak belirttiği sürenin, ödediği süreler de göz önünde bulundurularak dilekçe tarihinde yürürlükte olan mevzuata göre asgari seviyeden borçlandırılıp başvurana tebliğ edilmesine ve ödeme için yasal sürenin verilmesine yönelik işlemlerin yapılması hususunda ilgili il müdürlüğüne talimat verildiği görülmüş ve böylece yaşanan uyuşmazlık dostane bir yöntemle çözüme kavuşturulmuştur (KDK, 2022: 200)³⁹.

3.2.3. Borçlanma Süre ve Tutarının Tespiti Nedenli Başvurular

Ombudsmanlık Kurumu'na yurtdışı hizmet borçlanması ile ilgili yapılan başvuruların bir kısmı SGK'nın borçlanma süre ve tutar hesaplama hususunda yapmış olduğu hatalı işlemlere ilişkindir. Bu başvurularda kişiler genel olarak; hatalı işlem tesis edildiğini, SGK tarafından yanlış yönlendirildiklerini ve emekli aylığı bağlanma şartları taşındığı halde aylık bağlanmadığını belirtilerek hatalı işlemlerin düzeltilmesini, emekli aylığının bağlanmasını ve mağduriyetin giderilmesini talep etmektedirler.

Borçlanma süresinin hatalı tespitine yönelik başvurularda Kurum'un tavsiye kararları verdiği görülmektedir⁴⁰. Ombudsmanlık Kurumu bu başvurularda özellikle idarenin "iyi yönetim" ilkesine uygun hareket etme yükümlülüğüne işaret etmekte ve Anayasa Mahkemesi'nin bir kararına atıfta bulunarak bu ilkenin, kamu yararı kapsamında bir konu söz konusu olduğunda kamu otoritelerinin uygun zamanda, uygun yöntemle ve her şeyden önce tutarlı olarak hareket etmeleri gerektiğine işaret edilmektedir.⁴¹ Ayrıca bu kararlarda; emekliliğin çalışanlar bakımından tüm çalışma hayatı boyunca varılmak istenen bir gaye, sosyal devlet olmanın gereği olarak yaşlılık riskine karşı alınan bir güvence, devlet için bir ödev olduğu, idarenin sigortalıların bu hakkın kazanılmasına yö-

³⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2021/15743 başvuru nolu ve 13.10.2021 tarihli karar.

⁴⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; 2019/20878 başvuru nolu ve 11.05.2020 tarihli karar, 2021/13168 başvuru nolu ve 31.01.2022 tarihli karar, 2021/4187 başvuru nolu ve 26.07.2021 tarihli karar.

⁴¹ Anayasa Mahkemesi'nin 2013/711 başvuru nolu ve 03.04.2014 tarihli karar.

nelik işlemlerinde yasaya uygun davranarak azami dikkat ve özeni göstermesi, sigortalıları beklentiye sokacak davranışlardan özenle kaçınması beklendiği, bu tür durumlara sebep verilmemesi için idarenin hizmetin gerekleri göz önüne alınarak personelin eğitimi ve yetiştirilmesine ve kendi içinde kontrol ve denetim mekanizmalarına gereken önemi vermesi gerektiği, yaptığı hataları düzeltirken iyi bir zamanlamayla, uygun bir şekilde ve en önemlisi tutarlı olarak hareket etmesi gerektiği belirtilmektedir. Sonuç olarak ise, başvuranın mağduriyetini gidecek şekilde ve en kısa sürede emeklilik işlemlerinin tamamlanması, birden fazla işlem adımı içeren ve sigortalılar açısından emeklilik şartlarının tamamlanması için birden fazla seçeneğin ortaya çıktığı durumlarda sigortalıların sağlıklı tercih yapmalarına imkan sağlayacak bilgilendirme mekanizmalarının kurulması ve işletilmesi tavsiyesinde bulunmaktadır.

Bir uyumsuzlukta ise, Almanya hizmet belgesindeki sürelerle çakışan Türkiye'deki sigortalılık sürelerinin SGK tarafından borçlanma talep tarihinde tespit edilememesi nedeniyle eksik prim gün sayısı olduğu başvurana bildirilmiş, Ombudsmanlık Kurumu'nun girişimleri sonrasında başvuranın süresi hizmet kayıtlarına işlenmiş, yurtdışı borçlanma başvurusuna istinaden ortaya çıkan fazla ödeme iade edilmiş, ayrıca yaşlılık aylığı bağlanmış ve birikmiş aylıkları ödemiştir (KDK, 2022: 201)⁴².

Ombudsmanlık Kurumu'na borçlanma tutarının hatalı tespit edildiği iddiasıyla yapılan iki başvuruda ise SGK'nın işleminde hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilemediği gerekçeleriyle ret kararı verilmiştir⁴³. Bir başvuruda ise başvuran; yurtdışı borçlanma talep dilekçesinde borçlanmak istediği süreyi sehven hatalı belirttiği gerekçesiyle aylığının emsallerine göre düşük bağlandığını ifade ederek, emekli aylığının tekrar hesaplanarak mağduriyetinin giderilmesini talep etmiştir⁴⁴. Ombudsmanlık Kurumu ise, sigortalıların borcu ödemiş olsalar dahi, borçlanma başvurularından vazgeçebileceğinin hüküm altına alındığını ve SGK'nın sigortalıyı yaşlılık aylığında lehe olan durumlarla ilgili olarak bilgilendirmediği hususlarını göz önüne alarak başvuranın ütalebinin reddedilmesinin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu kanaatine varmış ve aylığın sigortalının le-

⁴² Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2021/897 başvuru nolu ve 13.03.2021 tarihli karar.

⁴³ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun; 2020/68472 başvuru nolu ve 16.11.2020 tarihli karar, 2020/6679 başvuru nolu ve 03.09.2020 tarihli karar.

⁴⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2018/16177 başvuru nolu ve 20.05.2019 tarihli karar.

hine olacak şekilde yeniden hesaplanarak fark aylıkların da başvurana ödenmesi hususunda tavsiye kararı vermiştir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik, kişileri mesleki, fiziksel ve ekonomik risklere karşı koruyan önemli bir sosyal politika aracıdır. Özellikle primli sosyal sigorta sistemlerinin benimsendiği ülkelerde, uzun vadeli sigorta kollarından faydalanma noktasında belirli süre sistemin içinde bulunmak ve prim ödemiş olmak temel şartlar arasında yer almaktadır. Ancak sigortalılar bu süreleri bazı sebeplerle tamamlayamamaktadır. Bu durumlarda kanun koyucu hizmet borçlanması uygulaması ile eksik sürelerin tamamlanması ve uzun vadeli sigorta kollarının sağladığı haklardan faydalanılmasını mümkün kılabilmektedir. Türkiye’de de bu yönde birçok düzenleme mevcut olup bunlar içerisinde yurtdışı hizmet borçlanması önemli bir yere sahiptir. Yıllardır yurtdışına işgücü akışkanlığının üst seviyede gerçekleştiği Türkiye’de yurtdışı hizmet borçlanması sürekli gündemde kalmış ve vatandaşlarla Devlet arasında bazı uyuşmazlıklara da konu olmuştur.

Yurtdışı hizmet borçlanması uygulaması, yurtdışında yaşayan vatandaşların sosyal güvenlik haklarının korunması ve ülkeye döviz kazandırılması amacıyla getirilmiş olsa da bu düzenlemenin sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesi üzerindeki olumsuz etkisi eleştirilere neden olmaktadır. Nitekim Türk sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan finansal açıkların en önemli nedenlerinden birisi, sisteme prim ödeyerek katkı veren aktif sigortalıların sisteminden aylık/gelir alan pasif sigortalılara oranını gösteren, aktif/pasif oranının düşüklüğüdür. Bu oranının düşüklüğü aktüeryal dengenin bozulmasında başrolü oynamaktadır. Aktüeryal dengenin bozulması zamanla sosyal güvenlik bütçesindeki harcama yükünün artması ve prim gelirlerinin oransal olarak azalması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Onuncu Kalkınma Planında da bu durum sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli mali sürdürülebilirliğini zayıflatan faktörlerden biri olarak sayılmış ve yurtdışı hizmet borçlanması düzenlemesinin gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda 2019 yılında 7186 sayılı Kanun ile yurtdışı hizmet borçlanması prim oranı %32’den %45’e çıkartılmış ve bu borçlanma sonucunda söz konusu sürelerin 4/b kapsamında değerlendirilmesi düzenlenmiştir. Böylece yurtdışı hizmet borçlanmasının cazibesi azaltılmış olup bu durum istatistiklere de yansımıştır. Türkiye’de 2019 yılında aktif/pasif sigortalı oranı

1,8 seviyesinde olup sonrasında 2020 yılında 1,87, 2021 yılında 1,93 ve 2022 yılında 2,01 seviyesine yükselmiştir (SGK, 2022c). Bu yükselişin en önemli nedeni olarak, 2019-2022 devresinde aktif sigortalı sayısı %19,7 oranında artmasına karşın (22.000.964 kişiden 26.344.234 kişiye) pasif sigortalı sayısının %7,3 oranında artmış olması (12.977.719 kişiden 13.933.020 kişiye) gösterilebilir (SGK, 2022c). Pasif sigortalı sayısındaki artışın ilgili dönemde sınırlı düzeyde kalmasında yukarıda bahsetmiş olduğumuz 7186 sayılı Kanun ile yurtdışı hizmet borçlanmasının cazibesinin azaltılmasının da etkili olduğunu söyleyebiliriz.

Yurtdışı hizmet borçlanması hususunda vatandaşlar ile SGK arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar genellikle borçlanmanın iptali/başvurunun reddi, aylık bağlanmaması, aylığın kesilmesi ve borçlanma tutarının iadesi çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Bu uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulamaması halinde vatandaşlar Ombudsmanlık Kurumu'na başvurabilmekte ve tavsiye kararı alınmaya çalışılmaktadır. Yurtdışı hizmet borçlanması hakkı konusunda Ombudsmanlık Kurumu'na yapılan başvuru sebeplerinin; tahakkuk evrakının tebliğ edilememesi, eksik/hatalı başvurular sonucu başvurunun reddi ve borçlanma süresinin/tutarının tespiti noktalarında yoğunlaştığı görülmektedir. Ombudsmanlık bu başvurularda sosyal güvenlik hakkı ve emekliliğin kişi hayatındaki önemine vurgu yaparak, yurtdışı hizmet borçlanması hakkının daha kapsayıcı bir şekilde ele alınması yönünde kararlar vermektedir. Bu doğrultuda özellikle tahakkuk evraklarının tebliğ edilememesi veya mevzuatın hatalı yorumlanması hususlarında vatandaş lehine yorum yapılmakta ve SGK'ya tavsiye kararları verilmektedir. Ayrıca önemli dostane çözüm kararları da ortaya konulmaktadır. Bu kararlarda gerek kanunun gerekse de ikincil mevzuatın lafzının yanı sıra ruhunun da gözetilerek uygulama ve bürokratik aksaklıklardan kaynaklı hak kayıplarının ortaya çıkmaması hedeflenmektedir. Bununla birlikte, borçlanma hakkının kullanılmasına yönelik asli unsurlara açık bir şekilde aykırılık içeren başvurularda ise Ombudsmanlık ret kararları vermektedir. Ombudsmanlık verdiği kararlarda ayrıca iyi yönetim ilkeleri kapsamında da konuları ele almakta olup hemen hemen tüm kararlarında SGK'nın "karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesine uymadığına işaret etmektedir.

Sonuç olarak, günümüze kadar Ombudsmanlık Kurumu yurtdışı hizmet borçlanması hakkının kullanımına yönelik verdiği kararlarla uygulamaya önemli katkılarda bulunmuş, ancak kararlarda yöneltelen benzer nitelikteki tavsiyelere

karşın SGK'nın gerekli düzenlemelerin yapılması noktasında -dostane çözümler haricinde- yetersiz kaldığı ve aynı sıkıntıların devam ettiği göze çarpmıştır. Ombudsmanlık Kurumu'na yöneltilen başvurular açısından saydığımız durumlar genellikle sigortalının bilgi eksikliği, mevzuatın yetersizliği veya SGK'nın yanlış yönlendirmesinden doğmaktadır. Bu itibarla, vatandaşların doğru şekilde bilgilendirilmesi, yıllar sonra borçlanma iptali sonucu yüklü yersiz ödemeler ile mağduriyetlerin ortaya çıkmaması için SGK tarafından ikincil mevzuatın istikrarlı, anlaşılır ve açık bir şekilde düzenlenmesi ve borçlanma talebi sırasında vatandaş yararını ön plana çıkarır şekilde işlem, kontrol ve denetimlerin yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKIN, Levent (2012). "Yurtdışında Sigortalılığın Emeklilik Koşullarına Etkisi", **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 2, ss. 50-56.
- ARICI Kadir (2015). **Türk Sosyal Güvenlik Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- BAŞTERZİ, Süleyman (2002). "Yurt Dışı Hizmet Borçlanmasında Yurda Kesin Dönüş Koşulu", **Kamu-İş Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4, ss. 271-300.
- CANBOLAT, Talat (2011). "Yurtdışı Hizmet Borçlanması Yapanlar da Kademeli Geçişten Yararlanır ve Sigortalılığın Başlangıç Tarihi İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarına Göre Belirlenir (Karar İncelemesi)", Başterzi, Süleyman (Editör), **Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan**, Beta Yayıncılık, İstanbul, ss. 2243-2265.
- CENTEL, Tankut (2021). **Türk Sosyal Güvenlik Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- ÇAVUŞ, Ö. Hakan (2005). "Yargı Kararları ve Sosyal Güvenlik Kurumu Uygulamaları Kapsamında Son Değişikliklerle Birlikte Yurtdışı Hizmet Borçlanması", **Çalışma Toplum Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, ss. 35-76.
- ÇELEBİ, Duygu (2017). **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yurt Dışı Hizmet Borçlanması**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÇOPUROĞLU, Çağlar (2019), "Yurt Dışı Hizmet Borçlanmasında, Borçlanılan Sürenin Hangi Döneme Mal Edileceği Sorunu", **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Sayı: 41, ss. 88-105.
- DÜRSUNOĞLU, İsmail, Handan Boyalı ve Serkan Gündoğdu (2021). "Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma", **Ombudsman Akademik**, Cilt: 7, Sayı: 14, ss. 67-94.
- ERTÜRK, Şükran (2017). **Sosyal Sigortaların Genel Hükümleri ve Türleri, Yargıtay'ın İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kararlarının Değerlendirilmesi 2016**, Oniki Levla Yayınevi, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Derneği, İstanbul.
- GÖZLER, Kemal ve Gürsel Kaplan (2014). **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa.

- GÜZEL, Ali, Ali Rıza Okur, Nurşen Caniklioğlu (2021). **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayıncılık, 19. Baskı, İstanbul.
- KAYNAK, Zeki (2015). **Yürürlükteki Sosyal Güvenlik Mevzuatımızda Sosyal Sigorta ve Uygulaması**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2022). **2021 Yıllık Raporu**, Ankara.
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2023). **2022 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- KORKUSUZ, Refik ve Suat Uğur (2022). **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ekin Yayınevi, 8. Baskı, Bursa.
- KOTAN, Orhan ve Nihat Arpacı (2021). **500 Soruda İş ve Sosyal Güvenlik Uygulamaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- LEVENT, Recep (2015), "Yurt Dışında Çalışan veya Bulunanlar ile Göçmenlerin Sosyal Güvenliği", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 116, 315-334.
- MAN, Fuat (2017). "Birleşik Krallık'ta Kamu Denetçiliği: Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı", **Söke İşletme Fakültesi Priene Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss: 23- 34.
- MANAV, Eda (2013). "Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşlarının Çalışma Hayatına İlişkin Önemli Sorunları", **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Sayı: 30, ss. 109-131.
- ODYAKMAZ, Zehra (2013). "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Türkiye Adalet Akademisinin 10. Kuruluş Yılı Armağanı, Cilt: 4, Sayı: 4, ss. 1-85.
- ÖZDEMİR, Birol (2015). **Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, Sezai (2014). **Yargıtay Kararları Işığında Yurt Dışı Borçlanması ve Aylık Hakları**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- SEVİNÇ, İsmail ve Betül Akyıldız (2021). "Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi", **Ombudsman Akademik**, Cilt: 7, Sayı: 13, ss. 57-91.
- SGK (2014). **Stratejik Plan 2015-2019**, Ankara.

- SGK (2020). **2019 Faaliyet Raporu**, Ankara.
- SGK (2021). **2021/2 Sayılı Yurtdışı Borçlanma İşlemleri Genelgesi**, Ankara.
- SGK (2022a). **2021 Faaliyet Raporu**, Ankara.
- SGK (2022b). **Yurt Dışında Yaşayan Vatandaşların Sosyal Güvenlik Rehberi**, Ankara.
- SGK (2022c). **Aylık İstatistik Bültenleri**. <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylık/42919466-593f-4600-937d-f95c9e252e6/>
- SGK (2023). **2022 Faaliyet Raporu**, Ankara.
- SÖZER, Ali Nazım (2020). “Yurtdışında Çalışan Türk Vatandaşlarının Türkiye’de Emeklilik Hakları: F. Almanya Örneğinden Bir Değerlendirme”, **Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Cilt 17, Sayı 67, ss.1087-1120.
- SÜMER, Haluk Hadi (2021). **Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- ŞAKAR, Müjdat (2017). **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, Beta Yayınevi, 12. Baskı, İstanbul.
- TAN, Namık (2016). “Yurt Dışı Emeklilik Koşulları”, **İş ve Hayat Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, ss. 125-137.
- TUNCAY, Can ve Ömer Ekmekçi (2021). **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Yayıncılık, 21. Baskı, İstanbul.
- UŞAN, M. Fatih ve Canan Erdoğan (2020). **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÜNAL, Feyzullah ve Selami Erdoğan (2016). “Kamu Yönetiminin Denetimi Anlayışında Dönüşüm ve Ombudsmanlık Kurumu”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Afro-Avrasya Özel Sayısı, ss. 623-634.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2023). **Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları**, <https://www.mfa.gov.tr/> (21.02.2023).
- YABA, Tuğçe (2021). **3201 Sayılı Kanun Kapsamında Yurt Dışı Hizmet Borçlanması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.

- YEŞİLOĞLU ÇOBAN, Gülşah (2019). **3201 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri Çerçevesinde Hizmet Borçlanması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- YILMAZ, Abdullah ve Duru **Şahyar** Akdemir (2021). “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi”, **Ombudsman Akademik**, Cilt: 7, Sayı: 13, ss. 15-55.
- YORULMAZ, Çiğdem (2022). “Yargıtay Kararları Işığında Yurtdışı Hizmet Borçlanması İşlemlerinde Sigorta Başlangıcının Belirlenmesi”, **YBHD**, Cilt 7, Sayı 2, ss. 1635-1684.
- ZEREN, Halim Emre, Yağmur Tekin ve Faruk Özdek (2020). “Kamu Yönetiminin Dönüşümü Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme”, **Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi**, Kamu Yönetiminde Dönüşüm Özel Sayısı, ss. 34-49 .

ULUSLARARASI HUKUK PERSPEKTİFİNDEN ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE HUKUKİ KİŞİLİK KAZANMALARI: PAB ÖRNEĞİ

The Historical Development and Acquiring Legal Personality of International Organizations from the Perspective of International Law: The Case of IPU

Dr. Ahmet ULUTAŞ*

Geliş Tarihi: 2.05.2023 | Yayına Kabul Tarihi: 2.06.2023

Öz

Uluslararası hukuk doktrininde, son dönem ile önceki dönemler uluslararası hukuku arasındaki en büyük farkın, şu anda uluslararası örgütlerin işgal ettiği önemli konum olduğu görüşü dile getirilmektedir. Söz konusu uluslararası örgütler, bölgesel veya küresel çapta olabilmektedirler. Uluslararası örgütlere üye devletlerce tanınan yetkiler ve yüklenen görevler de farklılıklar gösterebilmektedir. Bu noktada, bazı uluslararası örgütler, hukuki bakımdan uluslararası hukuk kişiliğine sahip birer örgüt olarak tanıılır ve bu nedenle uluslararası yasal yükümlülüklerin ihlal edilmesinden sorumludurlar. Bu kapsamda çalışmamızda, Birleşmiş Milletler, İslâm İşbirliği Teşkilatı, Avrupa Konseyi ve Parlamentolararası Birlik (PAB) gibi uluslararası örgütlere giden yolda, genel olarak uluslararası örgüt kavramı, tarihsel geçmişi, süreç içinde kat ettiği mesafe perspektifinden bütüncül bir bakış açısıyla ele alınarak incelenecektir. Keza, çalışma kapsamında, uluslararası hukuk bakımından hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olan Parlamentolararası Birlik (PAB), söz konusu perspektiften ve kuruluşu, gelişimi, ana organları ile işleyişlerine hâkim olan kurallar üzerinden ele alınarak tanıtılacaktır. Daha sonra ise PAB'ın uluslararası hukuk karşısındaki hukuki niteliğine ilişkin

Abstract

In the doctrine of international law, it is expressed that the biggest difference between the international law of the last period and the previous periods is the important position occupied by international organizations at the moment. These international organizations may be on a regional or global scale. The powers and duties assigned to the international organizations by the member states may also differ. At this point, some international organizations are legally recognized as organizations with the personality of international law, and therefore they are responsible for the violation of international legal obligations. In this context, in our study, on the way to international organizations such as the United Nations, the Organization of Islamic Cooperation, the Council of Europe and the Inter-Parliamentary Union (IPU), the concept of international organization in general will be examined from a holistic approach from the perspective of its historical background and the distance it has covered in the process. Likewise, within the scope of the study, the Inter-Parliamentary Union (IPU), an international organization with a legal personality in terms of international law, will be introduced from the aforementioned perspective and by considering its establishment, development, main organs and the rules that govern its functioning. Then, within the framework of interpretations and

* Sözleşme adı ile Sözleşme metninde yer almayan öz, anahtar kelimeler ve dipnotlar, yazar tarafından hazırlanmıştır. Hâkim, Dr. Adalet Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, ahmetulutas1@gmail.com, Orcid Id:0000-0001-5529-3048.

doktrin ve uygulamadaki yorum ve değerlendirmeler çerçevesinde, uluslararası hukuk kişiliğine sahip bir uluslararası örgüt nitelemesi yapılmasının temel parametreleri ele alınarak irdelenecektir. Burada son olarak, çalışmanın insan hakları hukuku perspektifinden hareketle, PAB bünyesinde yer alan ve Türkiye'den de başvuru kabul etmesi bağlamında önem taşıyan Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'nin yapısı ve işleyişine ilişkin özlü bilgilere yer verilecektir.

Anahtar kelimeler: Uluslararası örgütler, uluslararası hukuk kişiliği, kurucu belgeler, parlamentolararası birlik, insan hakları.

evaluations in doctrine and practice regarding the legal nature of the IPU towards international law, the basic parameters of the characterization of an international organization with the personality of international law will be discussed. Finally, from the human rights law perspective of the study, concise information will be given about the structure and functioning of the Parliamentary Human Rights Committee, which is located within the IPU and is important in terms of accepting applications from Turkey as well.

Keywords: International organizations, international legal personality, founding documents, interparliamentary union, human rights.

GİRİŞ

Uluslararası hukuk doktrininde, 19. ve 21. yüzyıl uluslararası hukuku arasındaki en büyük farkın, şu anda uluslararası örgütlerin işgal ettiği önemli konum olduğu görüşü sıklıkla dile getirilmektedir. Ancak tabiatıyla, cari uluslararası hukukun gündeminde olan uluslararası örgütlerin büyüklükleri ve kapsamaları, ele aldıkları konular ile güttükleri amaca ve üye sayısına göre değişiklik göstermektedir. Uluslararası örgütler, iki taraflı, alt-bölgesel, bölgesel veya küresel olabilirler ve görece dar veya çok geniş meseleleri ele almak üzere kurulmuş olabilmektedirler. Uluslararası örgütlere üye devletlerce tanınan yetkiler ve yüklenen görevler de büyük farklılıklar göstermektedir. Bu noktada, bazı uluslararası örgütler hukuki bakımdan uluslararası hukuki kişiliğe sahip birer örgüt olarak tanınırlar ve bu nedenle uluslararası yasal yükümlülüklerin ihlal edilmesinden sorumludurlar. Öte yandan, II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana, küresel düzeyde önde gelen ve emsal olarak gösterilebilecek uluslararası örgüt, Birleşmiş Milletler (BM) olmuştur.¹ Bununla birlikte, Avrupa Birliği (AB) ve Avrupa Konseyi (AK) gibi diğer uluslararası örgütler de, uluslararası ilişkilerde önemli aktörler haline gelmiş ve hâlihazırda kayda değer roller oynamaktadır. Keza, bunlar arasında, uluslararası ticareti denetleyen ve düzenleyen Dünya Ticaret Örgütü'nü de (DTÖ) zikretmek gerekmektedir. Bu bağlamda, küresel düzeyde İslâm İşbirliği Teşkilatı (İİT) ile bölgesel düzeyde Amerikan Devletler Örgütü (The Organization of American States, OAS) gibi çok sayıda üyeye sahip örgütler de

¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Yıldırım Sak, "Milletlerarası Örgütlerin Milletlerarası Hukuk Kişiliği Meselesi ve Avrupa Birliği'nin Milletlerarası Hukuk Kişiliği", **DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Özel Sayı, 2010, (Basım Yılı: 2012), (ss.1205-1230), s.1206.

akla gelmektedir. Diğer bir deyişle esasen, daha 21. yüzyılın başlarında, uluslararası hukukun başat aktörleri olan devletlerin yanında, gerek bireylerin ve gerekse uluslararası örgütlerin, hem uluslararası ilişkilerde hem uluslararası hukukta giderek daha fazla rol oynayacağı düşüncesi ve tespiti sıkça dile getirilmekteydi.²

Buna göre çalışmamızda, Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Konseyi (AK), Avrupa Birliği (AB) ve İslâm İşbirliği Teşkilatı (İİT) ile Parlamentolararası Birlik (PAB) gibi uluslararası örgütlere giden yolda genel olarak uluslararası örgüt kavramı, tarihsel geçmişi, süreç içinde kat ettiği mesafe perspektifinden bütüncül bir bakış açısıyla ele alınarak incelenecektir.

Keza, söz konusu uluslararası örgütlerin türlerine kısaca değinildikten sonra kuruluşları ve uluslararası hukuk bakımından hukuki kişilik kazanmaları konusu ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Devamla, çalışmanın ana konusunu teşkil eden PAB'in kuruluşu, tarihçesi, ana organlarıyla yapı ve işleyişi ile tarihsel süreçte uluslararası hukuk kişiliği iktisap etmesine ilişkin kapsamlı açıklamalara yer verilecektir. Burada son olarak, çalışmanın insan hakları hukuku perspektifinden hareketle, PAB bünyesinde yer alan ve Türkiye'den de başvuru kabul etmesi bağlamında önem taşıyan Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'nin yapısı ve işleyişine ilişkin özlü bilgilere yer verilecektir.

I. ULUSLARARASI ÖRGÜT KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Uluslararası örgütlerin, devletler arasında ilişki kurulmasına duyulan ihtiyaç ve bu ilişkilerin giderek karşılıklı bağımlılık ilişkisi doğurması ve devamlılık arz eden yapılara gereksinim duyulmasından doğduğu görüşü doktrinde sıklıkla dile getirilmektedir.³

Uluslararası örgüt kavramına gelince, doktrinde *Pazarıcı* tarafından uluslararası örgüt, "*uluslararası düzeyde faaliyet gösteren, ticari amaç taşımayan ve birden çok devleti ilgilendiren ancak devlet niteliği taşımayan her türlü birleşme*" olarak tanımlanmıştır.⁴ Keza, doktrinde *Sur* tarafından uluslararası örgüt, "*devletlerin*

² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.britannica.com/topic/international-law/International-organizations>; Erişim: 19.04.2023.

³ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Süleyman Sırn Terzioğlu/Bahadır Bumin Özarslan, **Uluslararası Örgütler Hukuku**, Adalet, Ankara, 2016, s.1; Beril Dedeoğlu, "Uluslararası Örgütlerin Farklı Sınıflandırılma Biçimleri", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1998, Cilt: 49, (ss.15-30), s.16.

⁴ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Hüseyin Pazarıcı, **Uluslararası Hukuk**, Turhan, Ankara, 2012, s.185.

*bir araya gelerek aralarında yaptıkları andlaşma ile oluşturdukları, üye devletlerden ayrı hukuki kişiliği, kendi yasası ve organları olan bir varlık”, olarak tanımlanmıştır.*⁵

Öte yandan, egemen devletlerden müteşekkil uluslararası toplum, henüz üst bir yasama merciine sahip değildir. Milletlerarası toplumda egemen ve eşit devletler yan yana yatay bir yapılanma gösterirler. Diğer bir deyişle, bu toplumu oluşturan üyelerin üzerinde onlar için bağlayıcı kural koyacak bir yasama organı yoktur. Kuralları, devletlerin kendileri koyarlar. Dolayısıyla, hem hukukun yapıcısı hem kişisidirler. Milletlerarası hukuk, bu sebeple bir eşitler arası hukuktur demek yanlış olmaz. Bu nedenle, uluslararası andlaşmalar, modern zamanlarda devletlerin birbirleriyle ilişkilerini düzenlemekte başvuracakları başat yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletler bunun yanı sıra tek düze genel ve tutarlı tatbikatları ve hukuki inançları ile teamüller meydana getirerek hukuku oluştururlar. Yukarıda belirtildiği gibi karşılıklı bağımlılık ilişkisi içinde bulunan devletler, çok sayıda veçhe içinde kendini gösteren ilişkiler dizisine ihtiyaç duymaktadırlar. Keza, uluslararası andlaşmalar, aynı zamanda devletler açısından, dış politikalarının yürütülmesi için birer enstrüman görevi de görmektedirler. Dolayısıyla, bilhassa devletler için andlaşmalar önem taşımakta ve uluslararası andlaşmalar hukuku da uluslararası hukukta merkezi bir konumda bulunmaktadır. Bu bağlamda, özellikle uluslararası örgütler bünyesinde hazırlanarak imzaya açılan çok taraflı sözleşmeler, devletler arası ilişkilerin düzenlenmesi bakımından hayati roller oynamakta ve giderek önemi artmaktadır.⁶

Bununla birlikte, uluslararası örgütlere duyulan ihtiyacı ve örgütlerin dünya sahnesine çıkışlarını ele alırken, küresel düzeyde tarihsel perspektiften coğrafi keşiflerin ve bu keşiflerle birlikte Avrupa'ya sömürgelerden gelen yoğun ekonomik değer ve insan gücü kaynağının göz önüne alınması gerekmektedir. Gerçekten de, Avrupa'da Rönesans ve reform dönemiyle birlikte artan coğrafi keşifler

⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Melda Sur, **Uluslararası Hukukun Esasları**, Beta, 5. Baskı, İstanbul, 2011, s.149-150; Yücel Acer/İbrahim Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, Seçkin, Ankara, 2019, s.130.

⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Ravi Sharma Aryal, **Interpretation of Treaties: Law and Practice**, Deep & Deep Publications, New Delhi, 2003, s.1; Aslan Gündüz, **Milletlerarası Hukuk: Temel Belgeler-Örnek Kararlar**, 4. Baskı, Beta, İstanbul, 2000, s.7; Rona Aybay, **Uluslararası Yargı**, Alfa, İstanbul, 2013, s.21; Uluslararası hukukta andlaşma kavramı bu konuda temel belge olan VAHS'nin 2/1 maddesinde: “*Andlaşma teriminden, kendisine verilen ad ne olursa olsun ve ister iki ya da birkaç birbiriyle ilişkili belgeden oluşsun, devletler arasında yazılı olarak yapılan ve uluslararası hukuk tarafından düzenlenen bir uluslararası andlaşma anlaşılmalıdır*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Hüseyin Pazarıcı, “Uluslararası Hukuk ve Türk Hukukuna Göre Andlaşma Kavramı”, **MHB**, Yıl: 10, Sayı: 1-2, 1990, (ss.151-163), s.152.

ve buradan elde edilen serveti birikime dönüştüren burjuva sınıfının doğuşu Avrupa çapında giderek diğer unsurlarla birlikte ulus devletlerin de doğuşunu tetikleyen önemli bir unsur teşkil etmiştir. Bu kapsamda, gelişen burjuvazi, yerleşik aristokraziye karşı konumunu tedricen tahkim etmiş, 1648 Westfalya Barışı,⁷ 1789 Fransız Devrimi gibi gelişmeler çerçevesinde tarihsel süreç içinde giderek her alanda daha çok söz sahibi hale gelmiştir. Gelişen burjuvazinin sanayi devrimiyle birlikte elde ettiği buhar gücü ve seri üretim kabiliyeti ülkede yapılan büyük çaplı üretimin dış pazarlara sunulması amacıyla yeni pazar arayışını da beraberinde getirmiştir. Keza, seri üretimle birlikte üretim faktörlerini, yatırımlarını ve servetini teminat altına almayı isteyen burjuvazinin talepleri, kendisine hukuki güvenceyi belirli sınırlar dâhilinde sağlayacak ulus devletlerin de gelişim sürecini hızlandırıcı etki yapmıştır. Bu noktada, belirli sınırlar içinde kendisini olabildiğince yeknesak bir hukuk düzeni içinde güvence altına alan burjuvazi dış pazarlara rahat ve güvenli bir şekilde erişimi için uluslararası işbirliğine geçmişe nazaran daha fazla ihtiyaç duymaktaydı. İşte bu noktada giderek daha sofistike hale gelen uluslararası ilişkilerin tanzimi ile bu ilişkilerin olabildiğince barış içinde ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesi ihtiyacı, devletlerin daha fazla yan yana gelmelerini zorunlu kılıyordu. Geçmişte bu ihtiyaç Avrupa'da belirli başlıkların ön plana çıktığı ve belirli aralıklarla toplanan kongrelerle giderilmekteydi. Söz konusu Kongreler marjında Avrupalı liderler ve diplomatlar yan yana gelerek müzakere ve işbirliği arayışında olurlardı. Bu kapsamda ayrıca, zaman içinde daha çok tematik ve pratik ihtiyaçları karşılayan sınıraşan nehirlerin yönetimi amacıyla veya teknolojik gelişmelerin tetiklediği sınıraşan ihtiyaçların karşılanması için Evrensel Posta Birliği gibi sınırlı tematik alanlarda faaliyet gösteren kuruluşlar ortaya konulmuştur. Bu uygulamaların başarısı ise daha geniş alanlarda duyulan işbirliği ihtiyacının karşılanması ve daimi nitelik taşıyacak işbirliği platformlarının oluşturulması düşüncesini giderek daha da kuvvetlendirmiştir. Belirtildiği üzere sanayi devrimiyle birlikte gelişen ve seri hale gelen üretimin yeni pazarlara çıkış arayışı, barış ve istikrarın yalnızca ülkesel değil küresel düzeyde hayata geçirilmesi ve süreklilik arz edecek şekilde korunması ihtiyacını daha şiddetle hissettirmiştir.

⁷ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Gülsüm Kaya, "Uluslararası Hukukta Kişilik", Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2020, s.24; Nergiz Emir, "Uluslararası Hukukta Kişilik Kavramı ve Uluslararası Örgütlerin Hukuki Kişiliğinin Sonuçları", Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2020, s.25.

Bu ihtiyaçlar ve pratik zorunlulukların yanı sıra tarihsel süreçte bilhassa Avrupa'da Avrupa Birleşik Devletlerinin kurulması gibi daha ileri entegrasyon aşamalarını savunanlar olduğu gibi Avrupa'da halkların refahı ve barışın sürekliliğinin sağlanması amacıyla ve savaşın meydana getirdiği yıkımın ve Avrupa'da açtığı hasarın Avrupa'yı güçsüz bıraktığı kaygısından hareketle, daha sıkı işbirliğini arzulayan görüşlerin de entelektüel çevrelerce ve yazarlarca dile getirildiği görülmektedir. Bunlar arasında tarihsel süreçte yakın zamanlara gelindiğinde, İngiliz Jeremy Bentham (1748-1832) ve Alman yazar Immanuel Kant (1724-1804) akla gelmektedir.⁸

II. ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN TÜRLERİ

Bu başlık altında uluslararası örgütlerin türlerine ilişkin değerlendirme ve açıklamalara yer verilecektir. Bu kapsamda, uluslararası örgütlerin sınıflandırılması bakımından ilk akla gelen ayırım uluslararası örgütlerin, üyelerinin coğrafi konumlarının yanı sıra yetki ve etki alanları açısından sınıflandırılmasıdır. Buna göre, örgütlerin literatürde bölgesel ve küresel örgütler şeklinde temel bir ayrım tabii tutulduğu görülmektedir. Bu ayırım kapsamında yetkisi küresel olan bir örgüt olarak ilk akla gelen örgüt Birleşmiş Milletler'dir. Gerçekten de Birleşmiş Milletler, ilk kuruluşunda tüm dünya ülkeleri kurucu sıfatıyla taraf olmamışken bile kurucu Şart'ta yetkisini dünya ölçeğinde belli bir bölgeyle sınırlandırmaya ilişkin bir ibare yer almamaktaydı. Dolayısıyla, BM'nin başlangıçtan beri yetkisi küresel olacak şekilde tasarlandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bugün itibarıyla da BM'nin hâlihazırda 193 üyeye sahip olduğu hususu göz önüne alındığında, BM'nin yetkisinin küresel olduğunu rahatlıkla söyleyebilmekteyiz. Buna göre, BM tüm küreyi ilgilendiren neredeyse her bir sorun ve konuda faaliyet göstermektedir. Coğrafi sınırlama bakımından küresel örgütlerden sonra akla gelen örgüt tipi ise sınıflandırma bakımından bölgesel örgütlerdir. Bu örgütler ise BM'nin aksine yetki ve faaliyet alanları bakımından belli bir bölgede ağırlıklı olarak faaliyet göstermektedirler. Bu konuda günümüzden örnek vermek gerekirse ilk akla gelen teşkilatın AB olduğu söylenebilecektir. AB, adı üstünde Avrupa kıtasında bulunan ülkelerin üye olarak kabul edildiği bölgesel bir örgüt olarak göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, AB ve AK gibi bölgesel örgütlerin ağırlıklı olarak yetki ve faaliyet alanı belirli bir bölgeye münhasır olsa da günü-

⁸ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Mehmet Emin Çağırın, **Uluslararası Örgütler**, 2. Bası, Turhan, Ankara, 2014, s. 35.

müzde artık neredeyse hiçbir mesele dünyanın belirli bir bölgesiyle sınırlı kalmayıp geri kalanını da bir şekilde ilgilendirir hale geldiğinden, bölgesel örgütler de kendi bölgeleri dışında cereyan eden milletlerarası meselelere geçmişe nazaran daha fazla ilgi göstermekte, müdahil olmakta ve varlıklarını belli etmektedirler. Sözgelimi AB ve AK gibi bölgesel uluslararası örgütler, diğer küresel ve bölgesel örgüt merkezlerinde ve BM Cenevre Ofisi gibi ofisler nezdinde daimi temsilcilik açmış bulunmakta ve buralarda yapılan toplantılara aktif bir şekilde katılmakta ve yakından izlemektedirler. Keza bu örgütler, söz konusu merkez ve ofislerin toplantı gündemleri ve kararlarının kendi politika ve tutumları doğrultusunda şekillenmesi yönünde diplomatik faaliyetlerde de bulunmaktadır. Bu bağlamda, söz gelimi AB'nin, daimi temsilcilikleri eliyle BM gibi küresel örgütleri yakından takip ettiği gibi aynı zamanda BM üyesi de olan kendi üyelerinin, BM mekanizmaları nezdinde mümkün olduğunca yeknesak bir şekilde tutum ve pozisyon almaları ve birlikte hareket etmeleri yönünde çaba gösterdiği görülmektedir. Bu hususun, bölgesel ve küresel uluslararası örgütler incelenirken gözden kaçırılması gerektiği akla gelmektedir.⁹

Uluslararası örgütlerin sınıflandırılması bakımından doktrinde yapılan ayrımlardan birisi de uluslararası örgütlerin amaçlarına ve faaliyet alanlarına göre tasnife tabi tutulmalarıdır. Gerçekten de, doktrinde *Terzioğlu/Özarlan'a* göre uluslararası örgütlerin sınıflandırılması bakımından belki de en çok tercih edilen yaklaşım olan bu sınıflandırmada, amaç ve faaliyet alanı ölçütü, örgüt davranışları açısından iç içe geçmiş iki kavramdır ve örgüt varlığının kalbini oluşturur. Bu sınıflandırmaya göre uluslararası örgütler, *genel konulu örgütler* (general organizations) ve *uzmanlık örgütleri* (specialized organizations) olarak iki ayrı ana gruba ayrılmaktadır.¹⁰

Öte yandan, konuya ilişkin bir tanım yapılması gerekirse genel konulu örgütler, kuruluş amaç ve görevleri itibarıyla, yetki ve faaliyet alanı belirli bir tematik alana sınırlandırılmamış örgütler olarak tanımlanabilecektir. Bu konuda örnek olarak Birleşmiş Milletler teşkilatı gösterilmektedir. Uzmanlık örgütleri ise Dünya Ticaret Örgütü ve Dünya Sağlık Örgütü gibi her ne kadar yetkisi küresel olsa da kuruluş

⁹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Bruno de Witte, *The Emergence of a European System of Public International Law: The EU and Its Member States as Strange Subjects*, (in Jan Wouters/Andre Nollkaemper/Erika de Wet (Eds), **The Europeanisation of International Law**, Asser Press, 2008), s.43.

¹⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Terzioğlu/Özarlan, s.49; Ayrıca bkz. İslâm Safa Kaya/Mustafa Aykanat, "Uluslararası Örgütlerin Uluslararası Hukuk Kişiliği: OPEC Örneği", **AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2016, Cilt:16, Yıl:16, Sayı: 4, (ss.63-78), s.65.

amaç ve görevleri itibarıyla tematik olarak belirli bir uzmanlık alanına teksif edilmiş şekilde faaliyet gösteren uluslararası örgütlerdir şeklinde tanımlanabilecektir.

Bu konuda akla gelen diğer bir tasnif şekli ise uluslararası örgütlerin hükümetlerarası örgütler ve uluslarüstü örgütler şeklinde tasnif edilmesidir. Gerçekten de, üye ülkelerin egemenlik yetkilerinin devrinde sınırlı hareket ettikleri ve örgütün ana karar alma mekanizmalarında üye ülke hükümetlerinin tutumları ve kullandıkları oyların belirgin bir şekilde etkinliğini sürdürdüğü örgütlere, hükümetlerarası örgütler denilmektedir. Bu konuda örnek olarak akla Avrupa Konseyi gelmektedir. Buna karşılık, üye ülkelerce kurucu anlaşmalarla uluslararası örgüte devredilen yetkiler çerçevesinde kurulan uluslarüstü örgüt organlarının üye ülkelere nazaran belirli bir otonomi içinde hareket edebildikleri ve karar alma süreçlerinde üye ülkelere oy hakkı tanınmadan faaliyetlerini yürütebildikleri durumlarda, artık hükümetlerarası örgütten değil uluslarüstü bir örgütten söz etmek gerekecektir. Bu konuda en belirgin örneği ise AB teşkil etmektedir. Gerçekten de, kurucu anlaşmalarla oluşturulan ve AB hükümeti olarak da nitelendirilen AB Komisyonu, anlaşmalardan aldığı yetkiyle üye devletlerden görece otonom bir şekilde hareket edebilmekte, hatta bazen üye devletlere karşı da harekete geçme yetki ve imkânına sahip bulunmaktadır.¹¹

III. ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN KURULUŞU VE HUKUKİ KİŞİLİK KAZANMALARI

Çalışmamız itibarıyla diğer bir önemli mesele olan uluslararası örgütlerin kuruluşu ve uluslararası hukuk bakımından hukuki kişilik kazanmaları meselesini bu başlık altında inceleyeceğiz. Gerçekten de, uluslararası örgütlerle ilgili en önemli meselelerden birisini uluslararası hukuk kişiliği meselesi teşkil etmektedir. Şahsiyet, uluslararası örgütün kurucu unsurlarından birisi olmanın yanı sıra onun adeta alâmeti fârikasıdır, yani diğer uluslararası kuruluşlardan onu ayıran temel özelliğidir. Keza, uluslararası örgütün uluslararası hukuk düzeninde devletlerden ayrı, kendi iradesine göre hareket eden, haklara sahip olabilen ve yükümlülükler üstlenebilen bağımsız bir varlık kazanması şahsiyet sayesinde. Diğer bir deyişle, devletler için egemenlik ne anlam taşıyorsa, uluslararası örgütler için de şahsiyet aynı öneme sahiptir diyebiliriz.¹²

¹¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Ahmet M. Güneş, **Avrupa Birliği Hukukuna Giriş**, Oniki Levha, İstanbul, 2013, s.77, 86.

¹² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Mehmet Emin Çağırır, **Uluslararası Örgütler**, s.231.

Burada hukuk kişiliği kavramını tanımlamak gerekirse doktrinde *Terzioğlu/Özarlan* tarafından, “*esasen hukuk kişiliği kavramı, hukuk düzeni içinde haklara ve yükümlülüklere sahip olma yeteneğini ifade etmektedir*” şeklinde tanımlanmaktadır. Cari hukuk düzeninin haklar ve yükümlülükler tanıdığı, aralarındaki ilişkileri belirli bir düzene soktuğu birimler, ilgili hukuk düzeninin kişilerini teşkil etmektedirler. Aynı şekilde uluslararası hukuk kişiliği de, uluslararası hukuktan kaynaklanan haklara sahip olabilme, bu hakları uluslararası çapta doğrudan koruyabilme ve yükümlülüklere tabi olma yeteneklerinden oluşur. Dolayısıyla, bir entitenin uluslararası hukuk açısından kişi statüsüne sahip olabilmesi için söz konusu haklardan yararlanırken başka bir varlığın aracılık etmesine ihtiyaç duymaması gerekir. Diğer taraftan, doktrinde *Brownlie* tarafından isabetle, iç hukukun aksine uluslararası hukukta tüzel kişilerin tescil ve takip edildiği bir kayıt düzeni bulunmadığından, bir uluslararası örgütün uluslararası hukuk kişiliğine sahip olup olmadığını tayin için belirli kriterleri karşılıyor olması aranmaktadır. Bu noktada, ilk test fonksiyonellik testidir.¹³ Bu amaçla, uluslararası hukuk kişiliği için iki önemli kıstas dile getirilmektedir. Bunlardan birincisi, uluslararası hukuk kişinin hukuk düzeni içindeki hiyerarşik konumudur. Ulusal hukuktan farklı olarak uluslararası hukuk kişisi herhangi bir üstün otoriteye tabi değildir. İkinci kriter ise uluslararası hukuk kişinin hukuk düzenini meydana getiren kuralları oluşturabilme yetkisidir. Diğer bir deyişle, uluslararası hukukun öznelere yalnızca haklar ve yükümlülükler sahip özneler değildir. Bu özneler aynı zamanda, hukuk kuralları geliştirebilme kapasitesine de sahiptirler. Dolayısıyla, uluslararası hukuk kişiliği, hukuk yapabilmeyi ve bunu tatbik edebilmeyi de içinde barındıran, uluslararası hukukun sair etkinliklerini bağımsız bir şekilde yerine getirebilen, özerk birer uluslararası aktör olabilme kapasitesi anlamına gelir. Yukarıda belirtildiği gibi uluslararası hukukta norm koyma yetkisine sahip bir üst otorite bulunmayışı, uluslararası hukuk normlarının egemen eşitler tarafından belirlenmesine yol açmaktadır. Diğer bir deyişle, uluslararası hukuk kişileri uluslararası hukuk kurallarına tabi oldukları gibi yapılışına da katılabilmektedirler. Buna göre, uluslararası hukuk kişiliği, uluslararası hukuk normlarının oluşumuna katılma yeteneğini de içermektedir.¹⁴

¹³ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Kamuran Reçber, *Uluslararası Hukuk*, Dora, Bursa, 2018, s.238-239; Patricia EGLI, *Introduction to Public International Law*, DIKE Publication, Zürih, 2016, s.40.

¹⁴ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Terzioğlu/Özarlan, s.55-57; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 7 th Edition, 2008, s.676; Yusuf Aksar, *Teori ve Uygulamada Uluslararası Hukuk*, Cilt:1, Seçkin, Ankara, 2013, s.222.

Bu noktada, doktrinde *Ruffert/Walter* tarafından, Uluslararası Adalet Divanı'nın (UAD), BM Genel Kurulunun talebi üzerine vermiş olduğu 11 Nisan 1949 tarihli ve "*Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*" başlıklı istişarî görüş kararına atıfla, uluslararası hukuk bakımından hukuki kişiliğe sahip olmanın koşul ve esaslarına değinilmiştir. Anılan Uluslararası Adalet Divanı kararına göre BM'ye verilen görevlerin ifası için BM'nin uluslararası hukuki kişiliğe sahip olması kaçınılmazdır. UAD'nin BM'nin hukuk kişiliğiyle ilgili gerekçeleri uluslararası hukuk bakımından büyük önem taşımaktadır. UAD'nin gerekçelerinden, uluslararası örgütlerin yetkilerinin yalnızca açıkça kurucu belgelerde yer alanlarla sınırlı olmadığı, örgütün etkili bir şekilde işlevlerini yerine getirebilmesi için kurucu belgede belirtilen yetkiler dışında da dolaylı olarak başka yetkilere de sahip olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu noktada UAD, ima edilmiş yetkiler kuramını olaya uygulayarak karar vermiş ve bu sonuca ulaşmıştır. UAD'nin bu konudaki dayanağı kurumsal etkinliktir. UAD burada, uluslararası örgütlerin işlevleri açısından hukuki kişiliğe sahip olduğu gerçeğini onaylamış olmaktadır. UAD'nin BM bağlamında vardığı sonuçlar, kıyasen diğer uluslararası örgütler açısından da geçerli kabul edilmiş ve BM'nin hukuki kişiliğe sahip olduğu saptaması, diğer uluslararası örgütler için de uygulanabilir bir olgu haline gelmiştir. UAD'ye göre kuruluştaki 50 devlet uluslararası toplumun büyük çoğunluğunu temsil etmektedir. Dolayısıyla, bu çoğunluk sadece kendilerinin tanıdığı bir şahsiyet kurabilecekleri gibi aynı zamanda "*objektif bir uluslararası şahsiyete*" sahip bir birim de oluşturabilirler. Buna göre, kurucuların temsil kabiliyeti BM'yi, üyesi olsun olmasın bütün devletler için geçerli olan, herkese karşı ileri sürülebilecek bir uluslararası şahıs haline getirmektedir. BM herkese karşı haklarını arayabilir, çünkü hakları kullanma ehliyeti, tıpkı devletler gibi kendi objektif şahsiyetinin bir sonucudur. Gerçekten de UAD'in kararıyla BM'nin şahsiyetinin varlığını kabul etmenin yanı sıra bir adım daha ileri giderek BM'nin şahsiyetini neredeyse devletlerle özdeşleştirdiği kanaati dile getirilmektedir. Öte yandan, BM'nin üyesi olan ülkelerden müstakil bir uluslararası hukuk şahsiyetine sahip olduğu hususu bölgesel düzeyde AİHM tarafından da *Behrami* kararıyla (*Agim Behrami and Bekir Behrami v.France and Ruzhdi Saramati v.France, Germany and Norway Decision on admissibility of 2 May 2007, Apps 71412/01 and 78166/01, para.144*) teyit edilmiştir.¹⁵

¹⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Matthias Ruffert/Christian Walter, *Institutionalized International Law*, CH-Beck-Hart-Nomos, 2015, s.71-72; Ayrıca bkz.Terzioğlu/Özarlan, s.59-60; Mehmet Emin Çağırın, *Ulus-*

Bununla birlikte, doktrinde *Bozkurt/Poyraz/Erdal* tarafından, uluslararası örgütlerin şahsiyetine ilişkin farklı bir perspektiften yapılan değerlendirmede, söz konusu örgütlerin devletlerden farklı yönlerine vurgu yapılarak, söz gelimi örgütlerin devletler gibi ülkesinin bulunmadığı, vatandaşlık bağı ile bağlı bir insan topluluğuna sahip olmadıkları, buyruk verme ve zorlama tedbirlerine başvuru yetkisine sahip olmadıklarına işaret edilmiştir. Keza yazarlara göre, uluslararası örgütler, devletlerden farklı olarak üye devletlerin ortak iradeleriyle doğarlar ve kişilikleri bundan ötürü fonksiyoneldir, kuruluş amacı ile sınırlı bir kişilikleri vardır. Uluslararası örgüt her ne kadar tam bir milletlerarası hukuk kişisi olsa da devletler gibi gerçek ve egemen bir varlık değildir.¹⁶

Esasen bir uluslararası örgüt için hukuki kişiliğe sahip olmak, kendisini teşkil eden üyelerinden ayrı olarak uluslararası düzlemde haklara, yükümlülükler, yetkilere ve sorumluluğa sahip olabilmek anlamına gelmektedir (*Case concerning Certain Phosphate Lands in Nauru, Nauru v. Australia, ICJ Reports, 1992, p.240, para.47*). Bu husus aslında söz konusu örgütlerin uluslararası düzeyde kabul görmesini de tazammun etmektedir. Dolayısıyla, bir uluslararası örgüt açısından hukuk kişiliğinin varlığı, uluslararası ölçekte yetki kullanabilirlik esas alınarak değerlendirilmektedir. Eşik bir kavram olması nedeniyle uluslararası örgütler bu kıstası aştıkça hukuk kişiliklerinin sınırlarını genişletmiş olmaktadır. Uluslararası örgütler açısından tanınma anlamına gelen bu ölçüt olmazsa olmaz derecesinde büyük öneme sahip kabul edilmektedir. Bunun için de örgütün kendisini teşkil eden devletlerden yeterli ölçüde müstakil ve süreklilik taşıyan bir iradeye sahip olması gerekmektedir. Buna göre, örgütün uluslararası hukuk kişiliği, anılan iradenin belirlenmesiyle berraklaşır. Bu irade hür bir iradedir ve üye devletlerin iradelerinin toplamı veya kaynaşmış hali değildir. Burada ortaya çıkan irade münferit bir iradedir, müstakildir ve diğer uluslararası hukuk öznelerinin iradelerinden farklıdır. Bu irade örgütün kurucu anlaşmasında sarıh bir şekilde

lararası Örgütler, s.235, 239; Ian Brownlie, **Principles of Public International Law**, s.686; Denis Alland, **Manuel de droit International Public**, Presses Universitaires de France, 2014, s.77-78; Mark Weston Janis, **International Law**, Wolters Kluwer, 6 th Edition, 2012, s.210; Carlo Focarelli, **International Law**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2019, s.73-74; Elena C. Díaz Galán, “Las Organizaciones Internacionales Como Sujetos Del Derecho Internacional Algunas Reflexiones Sobre Los Orígenes”, **Revista De Estudios Políticos Y Estratégicos**, 6 (1), 2018, (ss.94-114), s.97.

¹⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz.Enver Bozkurt/Yasin Poyraz/Selcen Erdal, **Devletler Hukuku**, Legem, 10.Baskı, Ankara, 2020, s.136-137; Yücel Acer/İbrahim Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, s.130; Şeref Ünal, **Uluslararası Hukuk**, Yetkin, Ankara, 2005, s.184; Mark Weston Janis, **International Law**, s.211; İslâm Safa Kaya/Mustafa Aykanat, “Uluslararası Örgütlerin Uluslararası Hukuk Kişiliği: OPEC Örneği”, s.67.

belirtilebilir, şayet böyle bir belirleme yoksa kurucu anlaşma ile örgüte verilen görevler ile tanınan yetkiler vasıtasıyla da bu irade tespit edilebilir.¹⁷

Öte yandan, uluslararası örgütlerin oluşumuyla ilgili önem taşıyan bir soruya cevap teşkil etmesi bakımından meseleyi ele alan yazarlardan *Virzo/Ingravallo*, konuyla ilgili eserlerinde, uluslararası bir STK'nın (NGO) zamanla bir uluslararası örgüte dönüşmesinin mümkün olduğuna işaret edilmiş ve bu konuda "*World Tourism Organization*" isimli örgüt örnek olarak gösterilmiştir. Gerçekten de, uluslararası örgütlerin başlangıçta kurucu uluslararası sözleşme veya statüleri ile uluslararası hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olarak kurulmaları örneği söz konusu ve mümkün iken bunun dışında sözgelimi başlangıçta böyle kurulmamışken sonradan uluslararası hukuki kişiliğe sahip bir örgüt olmanın mümkün olup olamayacağı meselesinin incelenmesi gerekmektedir. Buna göre, "*World Tourism Organization*" isimli örgüt, başlangıçta bir sivil toplum kuruluşu (NGO) olarak doğmuş ve kurucu senedinin (Statüsünün) üyelerince 17-18 Eylül 1970 tarihinde benimsenmesi sonrası bir uluslararası örgüte dönüşmüştür. Yazarlar tarafından, merkezi Cenevre'de bulunan Parlamentolararası Birlik (PAB) konusu da ayrıca incelenmiş ve 1976 yılında benimsenen Statüsü çerçevesinde, PAB'in durumunun diğer örneklerle nazaran daha açık ve net olduğu, bu kuruluşun bir "*uluslararası örgüt*" olduğu tespitine yer verilmiştir. Keza yazarlar tarafından, ünlü hukukçular Ian Brownlie ve Goodwin-Gill'in aşağıda ayrıntılı olarak incelenecek olan hukuki mütalaalarına da atıf yapılmış ve bu yazarların görüşleri çerçevesinde başta birkaç parlamenterin inisiyatifiyle başlayan PAB'in, aradan geçen 100 yıldan fazla zaman içinde evrilerek tam bir uluslararası örgüt hüviyetini kazandığı ifade edilmiştir. Yazarlar tarafından devamla, BM Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun "*Draft Articles on the Responsibility of International Organisations*" başlıklı çalışmasının 2 nci maddesiyle de bir uluslararası örgütün mutlak surette bir kurucu sözleşme ile oluşturulmasının gerekli olmadığını kabul edildiği vurgulanmıştır.¹⁸

¹⁷ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Terzioğlu/Özarslan, s.60-61; Ayrıca bkz. Mehmet Emin Çağırın, **Uluslararası Örgütler**, s.242; Dan Sarooshi, **International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers**, Oxford, 2005, s.34; C.F.Amerasinghe, **Principles of the Institutional Law of International Organizations**, Cambridge, 2005, s.78.

¹⁸ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Roberto Virzo/Ivan Ingravallo, **Evolutions in the Law of International Organizations**, Brill, Leiden, 2015, s.24, 27, 31.

Keza, *Klabbers/Wallendhal* konuyla ilgili eserinde, BM Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun görüşüne paralel olarak bir uluslararası örgütün mutlak surette bir kurucu sözleşme ile oluşturulmasının gerekli olmadığı görüşüne yer verilmiştir. Yazarlar devamla, uluslararası sözleşme akdetmenin uluslararası hukuk kişiliği sahipliği bakımından önemli bir unsur olduğuna işaret etmişlerdir. Keza, yazarlar tarafından, uluslararası bağımsızlığa sahip olmanın da literatürde önemli bir unsur olarak kabul edildiği ifade edilmiştir.¹⁹

Öte yandan, *Seyersted* tarafından, geçmişte konferans olarak başlayan GATT'in bir BM ajansı olarak uluslararası hukuki kişilik kazandığı (Dünya Ticaret Örgütü, WTO) belirtilmektedir.²⁰

Bu noktada, doktrinde benzer görüşü savunan *Murphy* de, uluslararası hukuki kişiliğe sahip tüm uluslararası örgütlerin [mutat olduğu üzere] her zaman bir kurucu andlaşma ile kurulmadığını vurgulamıştır. Bu konuda BM Genel Kurulu örneğini veren *Murphy*, BM Genel Kurulu'nun almış olduğu kararlar (resolution) ile BM Çocuk Fonu (UNICEF) gibi uluslararası örgütlerin kurulduğuna işaret ederek söz konusu BM Genel Kurulu kararının anılan uluslararası örgütler için birer kurucu enstrüman olarak hizmet gördüğü tespitini yapmıştır. Bununla birlikte, uluslararası örgütleri kurucu belgelerin (constituent instrument) alelade bir uluslararası sözleşme gibi yorumlanamayacağı tespitini yapan *Murphy*, uluslararası örgüt kurucu belgelerinin, kurucu belgeye taraf devletlerin uygulamalarından ziyade, kurmuş olduğu uluslararası örgütün organlarının pratik uygulamaları ışığında yorumlanacağına işaret etmiştir. Yazar devamla, zaman içinde söz konusu organın yetkilerinin kapsamının, metnin bizatihi kendisinden çok, en iyi ilgili organın fiili oturmuş uygulamalarından çıkarılabileceğinin altını çizmiştir.²¹

Diğer taraftan, türemiş hukuk kişisi olarak ortaya çıkan uluslararası örgütlerin, asli hukuk kişisi olan devletlerle karşılaştırıldığında, aynı derecede yetkilere

¹⁹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Jan Klabbers/Asa Wallendhal, **Research Handbook on the Law of International Organisations**, EE, Cheltenham, UK, 2011, s.36, 40, 41.

²⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Finn Seyersted, **Common Law of International Organisations**, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2008, s.20; Ayrıca bkz. Terzioğlu/Özarslan, s.64.

²¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Sean D. Murphy, **Principles of International Law**, 3 rd Edition, West Academic Publishing, 2018, s.53; Doktrinde *Klabbers* tarafından, kuruluş amaç ve kuralları ile üyeliğini belirleyen kurucu bir belgeye sahip olmadığı için yumuşak örgüt (*soft organisation*) kavramına örnek olarak gösterilen AGİT hakkındaki değerlendirmeler için bkz. Tufan Höbek, **Legal Personality of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Instrument: The Case of the OSCE**, Doktora Tezi, Üniversitât Wien, Viyana, 2020, s.5.

sahip olmadıkları belirtilmektedir. Söz gelimi devletler, cari hukuk kurallarına uymak kaydıyla bağımsız hareket edebildikleri halde uluslararası örgütler için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Uluslararası örgütlerin eylem kabiliyeti kurucu anlaşmalarda belirtilen yetkilerle sınırlandırılmıştır ve ilke olarak bu çerçevenin dışına çıkabilmeleri söz konusu değildir.²² Her ne kadar bu yetkilerin kaynağı ve dayanağı kurucu belgeler olsa da ima edilmiş yetkiler kuramı gereğince örgütün amaçlarını ve işlevlerini yerine getirebilmesi için gerekli olan ve kurucu anlaşmayla sınırlandırma ve yasaklama getirilmemiş olan yetkilerin de bu kapsamda değerlendirileceği belirtilmektedir. Buna göre, uluslararası hukuk kişiliğinin unsurları değerlendirildiğinde dört unsur göze çarpmaktadır. Birincisi haklara ve yükümlülüklerle sahip olabilmek anlamına gelen hak ehliyeti, ikincisi bu hakları kendi eylemleriyle hayata geçirebilme demek olan fiil ehliyetidir. Üçüncü unsur uluslararası hukukun oluşum sürecine katılma ehliyeti, dördüncü unsur ise kendi fiillerinden dolayı hukuki sorumluluğun tarafı olabilmek kabiliyetidir. Uygulamada ise anılan bu dört unsur çerçevesinde değerlendirilen yetkilerin varlığı hukuki kişilik açısından temel ölçü olarak kabul edilmektedir. Bu yetkiler ise şunlardır: uluslararası andlaşma yapma yoluyla ahdi taahhütlere girme, normatif faaliyetlerde bulunabilme, dokunulmazlıklar ve ayrıcalıklara sahip olma, doğrudan ilişki kurabilme ve uluslararası sorumluluğa sahip olma.²³

IV. PARLAMENTOLARARASI BİRLİK'İN (PAB) KURULUŞU, YAPISI VE İŞLEYİŞİ

A. Genel Olarak

Parlamentolararası Birlik (PAB), egemen devlet parlamentolarının uluslararası örgütü olup 1889 yılında kurulmuştur. PAB'in tarihçesine baktığımızda, söz konusu örgütün temellerinin İngiliz *William Randal Cremer* ve Fransız *Frédéric Passy* tarafından atıldığını görmekteyiz. PAB, kuruluşundan bugüne geçirdiği evrelerle başlangıçta milletvekillerinden oluşan bir dernek olarak kurulmuşken, küresel çapta ve tam bir uluslararası örgüt haline dönüşmüştür. Kuruluş aş-

²² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Christian Tietje, *The Status of International Law in the European Legal Order: The Case of International Treaties and Non-Binding International Instruments*, (in Jan Wouters/Andre Nollkaemper/Erika de Wet (Eds), *The Europeanisation of International Law*, Asser Press, 2008), s.56.

²³ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Terzioğlu/Özarlan, s.65-67; Ayrıca bkz. Mehmet Emin Çağırın, *Uluslararası Örgütler*, s.245; Philippe Braillard/Mohammad Reza Djalili, *Les Relations Internationales*, Puf, 9e Edition, 2012, s.40; Anders Henriksen, *International Law*, 2 nd Edition, Oxford, 2019, s.76; Matthias Ruffert/Christian Walter, *Institutionalized International Law*, s.76, 78.

masında merkezi İsviçre'nin Bern şehri iken daha sonra Cenevre'ye taşınmıştır (Statü, m.2).²⁴

Parlamentolararası Birlik, parlamentolar arasında diyalogun geliştirilmesi ve işbirliği ile demokrasinin güçlendirilmesi amaçlarını takip eder. Bu amaçla, parlamentolar arasında deneyim ve bilgi alışverişini koordine eder, insan haklarının savunulması ve teşvikine parlamenter demokrasinin esaslı bir unsuru olarak katkıda bulunur. PAB, BM ile yakın işbirliği içinde çalışır. Statüsü gereği PAB, üye parlamentoların katkılarıyla finanse edilir (Statü, m.5).

Keza, Statü'sü uyarınca PAB, egemen devletlerin parlamentolarının oluşturduğu "*Uluslararası Bir Örgüttür*" (Statü, m.1/1). Dolayısıyla, Statü'ye göre PAB'in uluslararası hukuk bakımından hukuki kişiliği vardır ve karşılıklı işbirliği andlaşmaları dâhil uluslararası andlaşmalara girme ve akdetme ehliyeti bulunmaktadır (Statü, m.1/4).

Öte yandan, PAB'a bireyler üye olamaz. Yalnızca Statü'deki şartları taşıyan devletlerin parlamentoları üye olabilir (Statü, m.3/2). Üyeliğe kabul konusu ise Yönetim Konseyi'nce kararlaştırılır (Statü, m.21/1-a). Hâlihazırda 179 devletin parlamentosu, üye sayısı ve coğrafi dağılımı göz önüne alındığında tıpkı BM gibi küresel çapta bir uluslararası örgüt olan, PAB'in üyesidir. Ayrıca, PAB'in 14 de ortak üyesi (Associate Member) bulunmaktadır.²⁵

PAB'a yeni üye kabulü veya üyeliğe yeniden kabul, üyelik haklarının verilmesi ve üyeliği askıya alma kararları belirtildiği üzere Yönetim Konseyi tarafından alınmaktadır. Bununla birlikte, PAB Statüsü'nün 4 üncü maddesi uyarınca bir Parlamento'yu üyeliğe kabul etme veya yeniden kabul etme yönündeki talepler, Yönetim Konseyi'ne Genel Sekreter tarafından iletilir. Öte yandan, Yönetim Konseyi, üyeliğe kabul edip etmeme yönündeki değerlendirmesini, İcra Komitesi'nin üyelik başvurusunda bulunan ülke bakımından, Statü'nün 3 üncü maddesinde belirtilen şartların yerine getirilip getirilmediğini bildiren tavsiyesine dayalı olarak yapar.²⁶

²⁴ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ipu.org/about-ipu/history-ipu>; Erişim: 18.04.2023.

²⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ipu.org/about-ipu/members>; Erişim: 18.04.2023.

²⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ipu.org/about-ipu/statutes-and-rules-ipu>; Erişim: 18.04.2023.

Statü değişikliği konusu da keza Statü'de düzenlenmiş olup buna göre Statü değişikliği, PAB Genel Kurulu'nun 2/3 çoğunlukla alacağı karar ile gerçekleştirilebilir (Statü, m.30/3).

Türkiyeden de Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M.) bünyesinde "PAB Türk Grubu" adı altında milletvekillerinden oluşan ve PAB Genel Kurullarına katılım sağlayan bir grubumuz bulunmaktadır. Bu bağlamda TBMM, PAB nezdinde 9 Milletvekili ile temsil edilmektedir.²⁷

B. PAB'ın Uluslararası Hukuk Karşısında Hukuki Niteliği

Uluslararası hukuk bakımından, hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olduğu yukarıda belirtilen PAB'in yapısı ve hukuki niteliği konusu önem taşımakta ve zaman zaman değişik uluslararası platformlarda gündeme gelebilmektedir. PAB üyesi bir ülke olarak konu Türkiye bakımından da bilhassa PAB bünyesinde yer alan bazı mekanizmalara ülkemizden yapılan başvurular kapsamında güncel nitelik taşımaktadır. Bu bağlamda, biz de burada uluslararası örgütlerin hukuki kişiliği perspektifinden PAB konusunu aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alarak inceleyeceğiz.

Parlamentolararası Birlik (PAB), yukarıda belirtildiği gibi egemen devlet parlamentolarının uluslararası örgütü olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Parlamentolararası Birlik, adından da anlaşılacağı üzere parlamentolar arasında diyalogun ve işbirliğinin geliştirilmesi ile demokrasinin güçlendirilmesi amaçlarını takip eder. Bu amaçla, parlamentolar arasında deneyim ve bilgi alışverişini koordine eder, insan haklarının savunulması ve teşvikine, parlamenter demokrasinin esaslı bir unsuru olarak katkıda bulunmaya çalışır. PAB, söz konusu çalışmalarını, BM ile yakın işbirliği içinde sürdürür. Uluslararası hukuk bakımından hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olan PAB, üye devlet parlamentolarının katkılarıyla finanse edilir. Söz konusu yıllık katkı payı Yönetim Konseyi tarafından belirlenir (Statü, m.5/1). Katkı payını geriye doğru iki sene ödemeyen üyenin PAB organlarındaki oy hakları kaldırılabilir (Statü, m.5/2).

Hâlihazırda 179 devletin parlamentosu PAB'in üyesidir. Türkiyeden de yukarıda belirtildiği gibi PAB Türk Grubu adı altında, PAB Genel Kurullarına katılım sağlayan ve milletvekillerinden oluşan bir grubumuz bulunmaktadır.

²⁷ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/pab-turk-grubu>; Erişim: 18.04.2023.

Öte yandan, Statüsüne göre PAB'in organları; Genel Kurul, Yönetim Konseyi, İcra Komitesi ve Sekretaryadan oluşmaktadır. Ayrıca, PAB bünyesinde zamanla ihdas edilmiş çok sayıda Komite bulunmaktadır. Söz konusu Komiteler içinde insan hakları bakımından önem taşıyan Komite ise Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'dir (*Committee on the Human Rights of Parliamentarians*). Komite, PAB kararıyla 1976 yılında kurulmuştur. Komite Statü'ye ekli "*Rules and Practices of the Committee on the Human Rights of Parliamentarians*" adlı belge çerçevesinde çalışmalarını yürütmektedir. Söz konusu Komite'nin konumuz bakımından önem taşıyan vechesi ise üye devlet Parlamentoları mensubu olan parlamenterlerden bireysel şikâyet kabul etmesi ve yapılan şikâyetleri yerinde ülke ziyareti yapılması dâhil inceleyerek kararlar almasıdır. Bu kapsamda biz de, Türkiye'den de bireysel başvuru kabul eden söz konusu Komite'nin yapısı, işleyişi ve bireysel başvuruları kabul, inceleme ve karara bağlama esas ve usullerini aşağıda daha ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.²⁸

Öte yandan, yukarıda kuruluşu ve ana organlarıyla birlikte tanıtılan PAB'in uluslararası hukuk karşısındaki hukuki durumu konusunun da ele alınması önem taşımaktadır. Bu noktada, konuya ilişkin uluslararası hukuk literatürü tarandığında, ilk olarak göze çarpan ve doktrinde sıklıkla atıf yapılan 31 Mayıs 1999 tarihli, hukuk profesörleri *Ian Brownlie* ve *Guy S. Goodwin-Gill*den PAB Başkanının resmi talebi üzerine alınan hukuki mütalaada, PAB'in bir uluslararası örgüt olduğu, uluslararası bir STK (NGO) olmadığı açıklıkla ve delilleri ile belirtilmiştir (Opinion, Başlangıç özet bölümü, para.11). Keza söz konusu görüşte, devletlerin PAB ile bir sivil toplum kuruluşu (STK) ile yazışır gibi yazışmadıkları ve diplomatik usul kullandıkları (Opinion, para.14), PAB'in fonlamasının özel fonlar değil üye devlet parlamentolarının zorunlu katkıları ile olduğu belirtilmiştir. Söz konusu görüşte ayrıca, PAB'in bağımsızlıktan da yararlandığı ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile PAB personeli ihtilafları için hakemlik yapmak üzere anlaşma da imzaladığına işaret edilmiştir. Dolayısıyla,

²⁸ Komite ve genel olarak PAB hakkında daha geniş bilgi için bkz. <https://www.ipu.org/about-ipu/structure-and-governance>; Erişim: 18.04.2023; Ayrıca bkz. Roberto Virzo/Ivan Ingravallo, **Evolutions in the Law of International Organizations**, Brill, Leiden, 2015, s.27-31; Bob Reinalda, **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**, Ashgate, 2011, s.106-107; Matthias Ruffert/Christian Walter, **Institutionalised International Law**, CH-Beck-Hart-Nomos, 2015, s.71-72; Jan Klabbbers/Asa Wallendhal, **Research Handbook on the Law of International Organisations**, EE, Cheltenham, UK, 2011, s.40-41; Finn Seyfersted, **Common Law of International Organisations**, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2008, s.20; PAB'in uluslararası hukuk bakımından hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olduğu yönündeki tespit ve değerlendirme için bkz. Surya P.Subedi, **The Effectiveness of the UN Human Rights System**, s.185.

bu görüşten hareketle, merkezinin bulunduğu ülke yasalarına tabi uluslararası bir hükümetdışı örgüt (non-governmental organisation, NGO) sayılamayacak olan PAB'in salt devletlerin parlamentolarının üye olabileceği bilakis hükümetlerarası bir örgüt olduğu yani kamusal bir uluslararası örgüt olduğu sonucuna varılmaktadır.²⁹

Diğer bir deyişle, çalışmanın önceki kısımlarında dile getirilen uluslararası örgütlerin uluslararası hukuk kişiliği iktisap etmeleri için aranan koşulların PAB için hâlihazırda mevcut olduğu, buna göre PAB'in söz konusu uluslararası hukuk kişiliğine istinaden diğer uluslararası örgütlerle de uluslararası anlaşmalar yaptığı anlaşılmaktadır.

Keza, doktrinde *Reinalda*'nın konuyla ilgili eserinde, PAB'dan bir "uluslararası örgüt" olarak söz edilmektedir.³⁰

Yine doktrinde *Subedi* tarafından PAB'in uluslararası hukuk bakımından hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olduğu açıklıkla belirtilmektedir.³¹

Ayrıca, PAB'in tanıtımını amaçlayan ve Hintli parlamenterlere yönelik olarak hazırlanan "*Handbook for Members of Rajya Sabha*" adlı eserin 183 üncü sayfasında da PAB'dan "egemen devletlerin parlamentolarının uluslararası örgütü" şeklinde söz edildiği görülmektedir.³²

Dolayısıyla, başta PAB Statüsü olmak üzere yukarıda maruz normatif düzenlemeler ve yerleşik uygulama örneklerinin yanı sıra ayrıntılı ve gerekçeli doktrin görüşleri hep birlikte göz önüne alındığında, PAB'in bir hükümetdışı örgüt olmayıp kamusal uluslararası hukuka göre hareket eden ve ağırlıklı olarak insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasi alanlarında faaliyet gösteren, uluslararası hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olduğu kanaatine varıldığı anlaşılmaktadır.

²⁹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Opinion: The Inter-Parliamentary Union (IPU); <http://archive.ipu.org/finance-e/opinion.pdf>; Erişim: 04.03.2023.

³⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Bob Reinalda, *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Ashgate, 2011, s.106-107.

³¹ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Surya P. Subedi, *The Effectiveness of the UN Human Rights System*, Routledge, London/New York, 2017, s.185.

³² Bu konuda daha geniş bilgi ve söz konusu çalışmaya erişim için bkz. <https://cms.rajyasabha.nic.in/UploadedFiles/Procedure/HandBookForMembers/English/Handbook2022.pdf>; Erişim: 18.04.2023.

Bu noktada, hükümetdışı örgütlerin istenildiği vakit kurucuları olan şahıslarca sonlandırılabilceği, fonlamasının bağışlar veya kişisel katkılarla olduğu, hükümetlerin yetki ve etkileri dışında olmaları gereğinin bu kuruluşları hükümetdışı yapan temel unsurlar olduğunu belirtmeliyiz.

C. Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi

1. Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'nin Yapısı ve İşleyişi

PAB'in yukarıda ana hatlarıyla değinilen kurumsal yapısına daha yakından bakıldığında, ana organlarının PAB'in 1976 yılında benimsenen Statüsünde düzenlendiği görülmektedir. Buna göre, PAB'in ana organları; tüm PAB üyesi parlamentolardan gelen milletvekillerinden müteşekkil Genel Kurul (Assembly), Genel Kurul'a katılan her bir üye parlamentodan gelen 3 milletvekilinden oluşan Yönetim Konseyi (Governing Council), Yönetim Konseyi tarafından seçilen 15 üyeden oluşan İcra Komitesi (executive committee) ve Yönetim Konseyi tarafından 3 yıllığına seçilen PAB Başkanı, PAB Genel Sekreteri ve Sekreteryâdan oluşmaktadır. Keza, PAB bünyesinde zaman içinde oluşturulmuş olan çeşitli komiteler de bulunmaktadır.

Bu başlık altında incelenecek olan ve PAB bünyesinde yer alan Komiteler içinde konumuzla ilgili önemli veçheleri olan Komite ise 10 üyeden mürekkep olan Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'dir (Statü, m.23).

Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'nin üyeleri, PAB Yönetim Konseyi tarafından 5 yıllığına seçilir ve seçildikleri devlet adına değil bireysel ve bağımsız olarak görev yaparlar. Belirtildiği üzere Komite, PAB kararıyla 1976 yılında kurulmuştur.

Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesinin çalışma usul ve esasları ise Statü'ye ekli "*Rules and Practices of the Committee on the Human Rights of Parliamentarians*" adlı belgede düzenlenmiştir.³³ Söz konusu belge incelendiğinde, Komite'nin amaçlarının;

- a) Olası ihlallerin önlenmesi;
- b) Devam eden ihlallerin sona erdirilmesi;

³³ Bu konuda daha geniş bilgi ve PAB Statüsü için bkz. <https://www.ipu.org/about-ipu/statutes-and-rules-ipu>; Erişim: 18.03.2023.

c) İhlallerin etkin telafisi için devlet eylemlerini teşvik;

şeklinde belirtildiği görülmektedir (Rule, 2/2). Keza, söz konusu kurallar uyarınca Komite kendisine yapılan bireysel şikâyetleri de inceleyecektir (Rule, 2/3). Komite şikâyet inceleme ve diğer görevlerini yerine getirirken, bölgesel ve küresel uluslararası insan hakları standartlarını uygulayacaktır (Rule 2/5). Ancak, burada gözden kaçırılmaması gereken nokta ise Komite'nin bireysel başvuruyu üye devlet parlamenterlerinden gelen başvurular şeklinde ele alması, diğer bir deyişle Komite'ye bireysel başvuru olanağının parlamenterlere hasredilmiş olmasıdır.

Komite'nin çalışma metotları ise söz konusu belgenin III. Kısımında düzenlenmiştir. Buna göre, Komite çalışmaları kameraya kaydedilecektir (Rule, 3/2). Komite, önüne gelen ve söz konusu belgeye göre kabuledilebilirlik koşullarını taşıyan şikâyet dosyalarını, gerekli görmesi halinde duruşma yaparak, bilirkişilere danışarak, yerinde inceleme ziyareti yaparak (fact finding) ve şikâyet konusu devlette yapılan yargılamaların duruşmalarını izleyerek ve diğer ilgili gördüğü kaynaklardan edindiği bilgiler çerçevesinde kararlaştırmaktadır (Rule, 8/3 ve Rule, 9). Komite, şikâyet ön incelemeden geçmiş ise Sekretarya tarafından kendisine iletilen şikâyetle ilgili şikâyet edilen devlete şikâyeti bildirir ve diyeceklerini sorar. Belgenin ekinde (Annex, I) yer alan "*Procedure for the Examination and Treatment of Complaints*" başlıklı belge uyarınca incelemeler nizalı kaza usulü ile gerçekleştirilmektedir. Söz konusu Ek'in IV. Kısımında ise şikâyetin standartları ve kabuledilebilirlik kriterleri açıklığa kavuşturulmuştur. Esasın incelenmesi sırasında ise Komite, iddia edilen ihlallere konu olayların gerçekleşip gerçekleşmediğini belirlemeye çalışır (Annex I, V. Kısım, para.17).

Komite'nin gündemine alarak incelediği şikâyet dosyalarına ilişkin olarak geçmişte verdiği kararların incelenmesinden, Komite kararı ile ihlâl tespit edilen hususlarda, ihlâlin giderilebilmesi için muhatap devletlere çeşitli tavsiyelerde bulunulduğu anlaşılmaktadır. Keza, Komite'nin yerleşik uygulaması çerçevesinde, ihlâlin giderildiği yönünde Komite tatmin oluncaya değin konu izleme prosedüründe tutularak muhatap devletten dönemsel olarak bilgi talep edilebilmektedir. Komite gündeminde olan şikâyet dosyasının gündemden düşürülme gerekçeleri ise Ek (Annex) I'in IX'uncu kısmında düzenlenmiştir (para.25). Ayrıca, duruma göre Komite, şikâyet dosyasını yeniden açabilecektir (para.26).

Bu noktada örneğin, Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'nin Türkiye'den yapılan H.D başvurusuna ilişkin olarak (TK/41) 15-25 Ocak 2016 tarihlerinde yapılan 149 uncu Oturumunda vermiş olduğu kararında; “*Mr.D'nin mabkumiyeti ifade hürriyetini ihlal etmiştir ve sonuç olarak Komite, parlamenter görevinin keyfi olarak geçersiz hale getirildiğini değerlendirmiştir;... Mr.D ise 2011 yılından bu yana Parlamento üyesi olmadığı ve şikâyetçi bu amaçla tekrar eden talepler yapılmasına karşın durumu hakkında güncel bilgi sunmadığı için, dosyanın kapatılmasına karar verir (para.6);*” şeklinde özetlenen ifadeye yer verildiği ve belirtilen gerekçeyle dosyanın kapatıldığı anlaşılmaktadır.³⁴

2. Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi Kararlarının Mahiyeti ve Benzer Uluslararası Mekanizmalarla Karşılaştırılması

Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'nin yukarıda sergilenen yapısı ve kendisine yapılan şikâyet başvurularını ele alış biçimine bakıldığında, mahiyeti itibarıyla bir BM sözleşme dışı mekanizması olan BM Keyfi Tutuklamalar Çalışma Grubu (WGAD) ile bazı benzerlikler gösterdiği görülmektedir. Şöyle ki, WGAD üyeleri gibi PAB Komitesi üyeleri de ilke olarak bağımsızdır ve kendi namlarına görev yaparlar. Ayrıca, WGAD ve PAB Komitesi yani her ikisi de bir kararlar kurulmuştur. Hatta PAB Komitesi üyeleri tüm PAB üyesi devlet parlamenterlerinden gelen 3'er üyenin (milletvekili) katılımıyla oluşan PAB Yönetim Konseyi'nce seçildiğinden, demokratik meşruiyet ve üye devlet nüfuslarının temsiliyeti bakımlarından WGAD'ye nazaran daha ileri bir örnek olarak görülebilecektir.

Keza, PAB'in kararlarına konu olan şikâyetleri ele alış esas ve usulleri incelendiğinde, WGAD ile benzerlikler görülmektedir. Şöyle ki, PAB Komitesi de tüm insan hakları sözleşme ve standartlarını, bölgesel ve küresel düzey ayırımı yapmadan şikâyetlere uygulayabilmektedir. Komite, önüne gelen şikâyetleri nızalı kaza usulü ile ele almaktadır. Hatta WGAD'ye nazaran yapacağı incelemelerde, ilave silahlara da sahiptir. Buna göre, PAB Komitesi bilirkişi dinleyebilir, başvuran ve ilgili hükümet dışındaki bilgi kaynaklarından da bilgi derleyebilir. WGAD'de ise kural olarak başvuruların ele alınmasında, bilirkişi dinleme veya yerinde incele-

³⁴ “*Concludes that Mr. D. was convicted in violation of his right to freedom of expression and considers that, as a consequence, his parliamentary mandate was arbitrarily invalidated; ...and decides to close the case, as Mr. D. has not been a member of parliament since 2011 and that the complainant has not provided updated information on his situation, in spite of repeated requests to that end (para.6)*”. Söz konusu kararın tamamına erişim için bkz. <http://archive.ipu.org/hr-e/comm149/TK41.pdf>; Erişim: 18.04.2023.

me ziyareti gibi usuller kullanılmamakta, dosya üzerinden inceleme usulü yaygın olarak benimsenmiş bulunmaktadır.³⁵

Ayrıca, WGAD uygulamasına benzer şekilde PAB Komitesi kararlarının da izleme usulü (follow-up) bulunmaktadır. Buna göre, Komite kararıyla saptanan ihlâlin giderildiği belirlenene kadar konu Komite'nin gündeminde tutulabilmektedir. Keza PAB Komitesi tarafından verilen kararlar tavsiye şeklinde alınmakta ve bu konuda BM Komiteleri ile ifadelendirilmesi (wording) ayrıyet taşımaktadır.

Komite, Taraf Devlet ve/veya şikâyet edenin hazır olduğu duruşmalar da yapabilmekte ve başvuruya ilişkin şifahi bilgileri ilgili devletin temsilcileri ve başvurudan alabilme olanağına sahip bulunmaktadır. Bu olanak uygulamada WGAD için öngörülmüş değildir.

Son olarak, PAB Komite üyeleri veya sekretaryanın görevlendireceği bir uzmanın, ihlâlin iddia edildiği ülke içi yargılamaları, ilgili devletle mutabakat halinde yerinde izleme ve gözlemlerini rapora bağlayarak PAB'a sunma uygulaması da söz konusu olabilmektedir.

Öte yandan, konumuz bakımından önem taşıyan diğer bir mesele de AİHM'ye bireysel başvuru meselesidir. Gerçekten de, AİHM'e bir konuda bireysel başvuruda bulunabilmesi için aranan diğer koşulların yanı sıra aynı meselenin başka bir uluslararası merci önüne götürülmemiş olması şartının da tahakkuku gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, bir başvuru diğer kabuledilebilirlik koşullarını yerine getirirse bile mesele "*başka bir uluslararası çözüm merciine daha önceden sunulmuş bir başka başvuruyla esasen aynı olup yeni olgular içermiyorsa*" (AİHS, m.35/2) AİHM tarafından kabul edilemez bulunacaktır. Nitekim AİHM *Gürdeniz/Türkiye* kararında, yukarıda PAB Komitesiyle karşılaştırmalı perspektiften incelenen BM Keyfi Tutuklamalar Çalışma Grubu'nu AİHS'nin 35/2 maddesi uyarınca uluslararası diğer bir soruşturma veya çözüm merci olarak kabul etmiştir (*Ayrıca bkz. Peraldi/Fransa, Başvuru No.2096/05, 07.04.2009; Savda/Türkiye, No.42730/05, 12.06.2012; Çiçek/Türkiye, No.55853/14, 13.11.2014; Ali Deniz Kutluk ve diğer 145 Başvuru/Türkiye, No.53980/10, 10.06.2014*). Anılan başvuruda AİHM, aralarında başvuranın da bulunduğu kişilerin, BM

³⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Ahmet Ulutaş, **Birleşmiş Milletlerde İnsan Hakları Mekanizmaları ve Bireysel Başvuru Yolları**, Adalet, Ankara, 2019, s.99; Ayrıca bkz. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-arbitrary-detention>; Erişim: 18.04.2023.

Keyfi Tutuklamalar Çalışma Grubu'na (WGAD) başvurduğunu ve bu konuda şikâyetleri hakkında karar verildiğini belirterek Sözleşme'nin 35/2 maddesi uyarınca başvurunun kabul edilemez bulunmasına karar vermiştir.³⁶

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Uluslararası hukuk doktrininde, bilhassa son dönemde uluslararası örgütlerin uluslararası hukuk bakımından önemlerinin giderek artmakta olduğu görüşü dile getirilmektedir. Daha 21. yüzyılın başlarında, uluslararası hukukun başat aktörleri olan devletlerin yanında, gerek bireylerin ve gerekse uluslararası örgütlerin, hem uluslararası ilişkilerde hem de uluslararası hukukta giderek daha fazla bir rol oynayacağı düşüncesi ortaya konulmaktaydı. Bu bağlamda, uluslararası örgütlerin, devletler arasında ilişki kurulmasına duyulan ihtiyaç ve bu ilişkilerin giderek karşılıklı bağımlılık ilişkisi doğurması ve devamlılık arz eden yapılara gereksinim duyulmasından doğduğu tespiti yapılmaktadır.

Öte yandan, uluslararası örgütlerin sınıflandırılması bakımından çok sayıda tasnif yapılmakta olup bu konuda ilk akla gelen ayırım ise uluslararası örgütlerin, üyelerinin coğrafi konumları ve yetki alanları bakımlarından sınıflandırılması veya faaliyet konularının BM gibi genel olması ya da DSÖ gibi uzmanlık gerektiren spesifik konulara hasredilmesi açılarından sınıflandırılmasıdır.

Uluslararası örgütlerle ilgili en önemli meselelerden birisini uluslararası hukuk kişiliği meselesi teşkil etmektedir. Şahsiyet, uluslararası örgütün kurucu unsurlarından birisi olmanın yanı sıra onun adeta alâmeti fârikasıdır, yani diğer uluslararası kuruluşlardan onu ayıran temel özelliğidir. Keza, uluslararası örgütün uluslararası hukuk düzeninde devletlerden ayrı, kendi iradesine göre hareket eden, haklara sahip olabilen ve yükümlülükler üstlenebilen bağımsız bir varlık kazanması şahsiyet sayesinde. Diğer bir deyişle, devletler için egemenlik ne anlam taşıyorsa, uluslararası örgütler için de şahsiyet aynı öneme sahiptir. Bu noktada, Uluslararası Adalet Divanı'nın (UAD), BM Genel Kurulunun talebi üzerine vermiş olduğu 11 Nisan 1949 tarihli ve "*Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*" başlıklı istişarî görüş kararı, uluslararası

³⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Muhammed Taha Büyüktavşan, "Uluslararası Diğer Bir Soruşturma veya Çözüm Mercisi Olarak İnsan Hakları Konseyi Keyfi Gözaltı Çalışma Grubu", **Uluslararası Hukuk Bülteni**, Sayı:12, Eylül-2017, (ss.35-37), s.37.

sı hukuk bakımından hukuki kişiliğe sahip olmanın koşul ve esasları açısından köşe taşı niteliği taşımaktadır.

Esasen, bir uluslararası örgüt için hukuki kişiliğe sahip olmak, kendisini teşkil eden üyelerinden ayrı olarak uluslararası düzlemde haklara, yükümlülüklerle ve sorumluluğa sahip olabilmek anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bir uluslararası örgüt açısından hukuk kişiliğinin varlığı, uluslararası ölçekte yetki kullanılabilirlik esas alınarak değerlendirilmektedir. Eşik bir kavram olması nedeniyle uluslararası örgütler bu kıstası aştıkça hukuk kişiliklerinin sınırlarını genişletmiş olmaktadır. Uluslararası örgütler açısından tanınma anlamına gelen bu ölçüt olmazsa olmaz derecesinde büyük öneme sahip kabul edilmektedir. Bunun için de örgütün kendisini teşkil eden devletlerden yeterli ölçüde müstakil ve süreklilik taşıyan bir iradeye sahip olması gerekmektedir. Buna göre, örgütün uluslararası hukuk kişiliği, anılan iradenin belirlenmesiyle berraklaşır. Bu irade hür bir iradedir ve üye devletlerin iradelerinin toplamı veya kaynaşmış hali değildir. Burada ortaya çıkan irade münferit bir iradedir, müstakildir ve diğer uluslararası hukuk öznelerinin iradelerinden farklıdır. Bu irade örgütün kurucu anlaşmasında sarıh bir şekilde belirtilebilir, şayet böyle bir belirleme yoksa kurucu anlaşma ile örgüte verilen görevler ile tanınan yetkiler vasıtasıyla da bu irade tespit edilebilir.

Diğer taraftan, uluslararası hukuki kişiliğe sahip tüm uluslararası örgütlerin [mutat olduğu üzere] her zaman bir kurucu andlaşma ile kurulmadığı vurgulanmaktadır. Bu konuda BM Genel Kurulu örneği verilmekte olup BM Genel Kurulu'nun almış olduğu kararlar (resolution) ile BM Çocuk Fonu (UNICEF) gibi uluslararası örgütlerin kurulduğuna işaret edilerek söz konusu BM Genel Kurulu kararının anılan uluslararası örgütler için birer kurucu enstrüman olarak hizmet gördüğü tespiti yapılmaktadır.

Çalışmamızda, genel olarak ele alınan uluslararası hukuk kişiliği sahipliği perspektifinden yapısı ve işleyişi incelenen Parlamentolararası Birlik (PAB), ege-men devlet parlamentolarının uluslararası örgütü olup 1889 yılında kurulmuştur. PAB'in tarihçesine baktığımızda, söz konusu örgütün temellerinin İngiliz *William Randal Cremer* ve Fransız *Frédéric Passy* tarafından atıldığını görmekteyiz. Gerçekten de PAB, kuruluşundan bugüne geçirdiği evrelerle başlangıçta milletvekillerinden oluşan bir dernek olarak kurulmuşken, küresel çapta ve tam bir uluslararası örgüt haline dönüşmüştür. Hâlihazırda 179 devletin parlamen-

tosu PAB'in üyesidir. Türkiye'den de PAB Türk Grubu adı altında, PAB Genel Kurullarına katılım sağlayan ve milletvekillerinden oluşan bir grubumuz bulunmaktadır.

Öte yandan, PAB'in uluslararası hukuk karşısındaki hukuki durumu konusunun ele alınması önem taşımaktadır. Bu noktada, konuya ilişkin uluslararası hukuk literatürü tarandığında, ilk olarak göze çarpan ve doktrinde sıklıkla atıf yapılan 31 Mayıs 1999 tarihli, hukuk profesörleri *Ian Brownlie* ve *Guy S. Goodwin-Gill*den PAB Başkanının resmi talebi üzerine alınan hukuki mütalaada, PAB'in bir uluslararası örgüt olduğu, uluslararası bir STK (NGO) olmadığı açıklıkla ve delilleri ile belirtilmiştir. Keza söz konusu görüşte, devletlerin PAB ile bir STK ile yazışır gibi yazışmadıkları ve diplomatik usul kullandıkları, PAB'in fonlamasının özel fonlar değil üye devlet parlamentolarının zorunlu katkıları ile olduğu belirtilmiştir. Söz konusu görüşte ayrıca, PAB'in bağımsızlıktan da yararlandığı ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile PAB personeli ihtilafları için hakemlik yapmak üzere anlaşma da imzaladığına işaret edilmiştir. Dolayısıyla, PAB Statüsü ve diğer normatif düzenlemeler ile uygulama örneklerinin yanı sıra doktrin görüşleri hep birlikte göz önüne alındığında, PAB'in bir hükümet dışı örgüt olmayıp kamusal uluslararası hukuka göre hareket eden ve insan hakları ile demokrasi alanlarında faaliyet gösteren, uluslararası hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olduğu kanaatine varılmış olmaktadır.

Diğer taraftan, PAB bünyesinde çeşitli tematik Komiteler bulunmaktadır. Söz konusu Komiteler içinde konumuzla ilgili önemli veçheleri olan Komite ise 10 üyeden mürekkep olan Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'dir. Komite, kendisine yapılan bireysel şikâyetleri de incelemektedir. Komite, şikâyet inceleme ve diğer görevlerini yerine getirirken, bölgesel ve küresel uluslararası insan hakları standartlarını uygulayacaktır. Ancak, burada gözden kaçırılmaması gereken nokta ise Komite'nin bireysel başvuruyu üye devlet parlamenterlerinden gelen başvurular şeklinde ele alması, diğer bir deyişle Komite'ye bireysel başvuru olanağının parlamenterlere hasredilmiş olmasıdır.

Parlamenterlerin İnsan Hakları Komitesi'nin yapısı ve kendisine yapılan şikâyet başvurularını ele alış biçimine bakıldığında, mahiyeti itibarıyla bir BM sözleşme dışı mekanizması olan BM Keyfi Tutuklamalar Çalışma Grubu ile bazı benzerlikler gösterdiği görülmektedir.

Bu noktada, çalışmamızda irdelenen PAB ve anılan Komitesi'nin çalışmaları, ülkemizin de üyesi bulunduğu bir uluslararası örgüt olması bakımından önem taşımaktadır. Keza, yetkisi küresel çapta cari olan ve küresel demokrasilerin temsilcilerinin yer aldığı, tüm insanlığa ait küresel meselelerin tartışıldığı önemli bir forum olan bu örgütün gündeminde yer alan tematik başlıklar ile faaliyet ve kararlarına ilişkin farkındalığın artırılması ve bu alanda daha fazla bilimsel çalışma yapılması tavsiyeye şayan görülmektedir. Elbette aynı değerlendirme, ülkemizin de üyesi bulunduğu veya yakın zamanda üyeliği değerlendirdiği diğer bölgesel veya küresel uluslararası örgütler için de geçerlilik taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Yusuf AKSAR**, Teori ve Uygulamada Uluslararası Hukuk, Cilt:1, Seçkin, Ankara, 2013.
- Denis ALLAND**, Manuel de droit International Public, Presses Universitaires de France, 2014.
- C.F.AMERASINGHE**, Principles of the Institutional Law of International Organizations, Cambridge, 2005.
- Ravi Sharma ARYAL**, Interpretation of Treaties: Law and Practice, Deep & Deep Publications, New Delhi, 2003.
- Rona AYBAY**, Uluslararası Yargı, Alfa, İstanbul, 2013.
- İslâm Safa KAYA/Mustafa AYKANAT, "Uluslararası Örgütlerin Uluslararası Hukuk Kişiliği: OPEC Örneği", AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2016, Cilt:16, Yıl:16, Sayı: 4, (ss.63-78).
- Ian BROWNLIE**, Principles of Public International Law, Oxford, 7 th Edition, 2008.
- Muhammed Taha BÜYÜKTAVŞAN**, "Uluslararası Diğer Bir Soruşturma veya Çözüm Mercii Olarak İnsan Hakları Konseyi Keyfi Gözaltı Çalışma Grubu", Uluslararası Hukuk Bülteni, Sayı:12, Eylül-2017, (ss.35-37).
- Mehmet Emin ÇAĞIRAN**, Uluslararası Örgütler, 2.Baskı, Turhan, Ankara, 2014.
- Beril DEDEOĞLU**, "Uluslararası Örgütlerin Farklı Sınıflandırılma Biçimleri", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Yıl: 1998, Cilt: 49, (ss.15-30).
- Philippe BRAILLARD/Mohammad Reza DJALILI**, Les Relations Internationales, Puf, 9e Edition, 2012.
- Patricia EGLI**, Introduction to Public International Law, DIKE Publication, Zürih, 2016.
- Nergiz EMİR**, "Uluslararası Hukukta Kişilik Kavramı ve Uluslararası Örgütlerin Hukuki Kişiliğinin Sonuçları", Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2020.
- Enver BOZKURT/Yasin POYRAZ/Selcen ERDAL**, Devletler Hukuku, Legem, 10.Baskı, Ankara, 2020.

- Carlo FOCARELLI**, International Law, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2019.
- Elena C. Díaz GALÁN**, “Las Organizaciones Internacionales Como Sujetos Del Derecho Internacional Algunas Reflexiones Sobre Los Orígenes”, Revista De Estudios Políticos Y Estratégicos, 6 (1), 2018, (ss.94-114).
- Aslan GÜNDÜZ**, Milletlerarası Hukuk: Temel Belgeler-Örnek Kararlar, 4.Baskı, Beta, İstanbul, 2000.
- Ahmet M.GÜNEŞ**, Avrupa Birliği Hukukuna Giriş, İstanbul, 2013.
- Anders HENRIKSEN**, International Law, 2 nd Edition, Oxford, 2019.
- Tufan HÖBEK**, “Legal Personality of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Instrument: The Case of the OSCE”, Doktora Tezi, Universitat Wien, Viyana, 2020.
- Roberto VIRZO/Ivan INGRAVALLO**, Evolutions in the Law of International Organizations, Brill, Leiden, 2015.
- Mark Weston JANIS**, International Law, Wolters Kluwer, 6 th Edition, 2012.
- Yücel ACER/İbrahim KAYA**, Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı, Seçkin, Ankara, 2019.
- Gülsüm KAYA**, “Uluslararası Hukukta Kişilik”, Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2020.
- Sean D.MURPHY**, Principles of International Law, 3 rd Edition, West Academic Publishing, 2018.
- Süleyman Sırrı TERZİOĞLU/Bahadır Bumin ÖZARSLAN**, Uluslararası Örgütler Hukuku, Adalet, Ankara, 2016.
- Hüseyin PAZARCI**, “Uluslararası Hukuk ve Türk Hukukuna Göre Andlaşma Kavramı”, MHB, Yıl: 10, Sayı: 1-2, 1990, (ss.151-163).
- Hüseyin PAZARCI**, Uluslararası Hukuk, Turhan, Ankara, 2012.
- Kamuran REÇBER**, Uluslararası Hukuk, Dora, Bursa, 2018.
- Bob REINALDA**, The Ashgate Research Companion to Non-State Actors, Ashgate, 2011.

Yıldıray SAK, "Milletlerarası Örgütlerin Milletlerarası Hukuk Kişiliği Meselesi ve Avrupa Birliği'nin Milletlerarası Hukuk Kişiliği", DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:12, Özel Sayı, 2010, (Basım Yılı: 2012), (ss.1205-1230).

Dan SAROOSHI, International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers, Oxford, 2005.

Finn SEYERSTED, Common Law of International Organisations, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2008.

Surya P.SUBEDI, The Effectiveness of the UN Human Rights System, Routledge, London/New York, 2017.

Melda SUR, Uluslararası Hukukun Esasları, Beta, 5.Baskı, İstanbul, 2011.

Christian TIETJE, The Status of International Law in the European Legal Order: The Case of International Treaties and Non-Binding International Instruments, (in Jan WOUTERS/Andre NOLLKAEMPER/Erika de WET (Eds), The Europeanisation of International Law, Asser Press, 2008).

Ahmet ULUTAŞ, Birleşmiş Milletlerde İnsan Hakları Mekanizmaları ve Bireysel Başvuru Yolları, Adalet, Ankara, 2019.

Şeref ÜNAL, Uluslararası Hukuk, Yetkin, Ankara, 2005.

Jan KLABBERS/Asa WALLENDHAL, Research Handbook on the Law of International Organisations, EE, Cheltenham, UK, 2011.

Matthias RUFFERT/Christian WALTER, Institutionalised International Law, CH-Beck-Hart-Nomos, 2015.

Bruno de WITTE, The Emergence of a European System of Public International Law: The EU and Its Member States as Strange Subjects, (in Jan WOUTERS/Andre NOLLKAEMPER/Erika de WET (Eds), The Europeanisation of International Law, Asser Press, 2008).

Elektronik Kaynaklar

Opinion: The Inter-Parliamentary Union (IPU); [http://archive.ipu.org/finance -e/opinion.pdf](http://archive.ipu.org/finance-e/opinion.pdf) ; Erişim: 04.03.2023.

<https://www.ipu.org/about-ipu/history-ipu>; Erişim: 18.04.2023.

<https://www.ipu.org/about-ipu/members> ; Erişim: 18.04.2023.

<https://www.ipu.org/about-ipu/statutes-and-rules-ipu> ; Erişim: 18.04.2023.

<https://www.tbmm.gov.tr/pab-turk-grubu>; Erişim: 18.04.2023.

<https://www.ipu.org/about-ipu/structure-and-governance>; Erişim: 18.04.2023.

[https://cms.rajyasabha.nic.in/UploadedFiles/Procedure/HandBookForMembers/
English/ Handbook2022.pdf](https://cms.rajyasabha.nic.in/UploadedFiles/Procedure/HandBookForMembers/English/ Handbook2022.pdf); Erişim: 18.04.2023.

<https://www.ipu.org/about-ipu/statutes-and-rules-ipu>; Erişim: 18.03.2023.

<http://archive.ipu.org/hr-e/comm149/TK41.pdf>; Erişim: 18.04.2023.

<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-arbitrary-detention>;
Erişim: 18.04.2023.

<https://www.britannica.com/topic/international-law/International-organizations>;
Erişim: 19.04.2023.

GELİR DAĞILIMINDA ADALETİN SAĞLANMASINDA KAMU İSTİHDAMININ ROLÜ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

The Role of Public Employment in Justice for Income Distribution: The Case of Turkey

Dr. Öğr. Gör. Emrah NOYAN* - Doç. Dr. Aylin İDİKUT ÖZPENÇE**

Geliş Tarihi: 1.11.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 24.04.2023

Öz

Gelir dağılımında adalet günümüz ekonomilerinde devlet anlayışındaki değişimle birlikte önemle üzerinde durulan konulardan birisi haline gelmiştir. Gelir dağılımı kişilerin buldukları coğrafi bölgeden, eğitim seviyelerinden, sağlık koşullarından ya da politik süreçlerden etkilenen bir değişkendir. Gelir dağılımını etkileyen bir diğer önemli husus ise istihdamdır. İstihdamın kişilere doğrudan gelir aktarması, gelir dağılımını daha adil hale getirebilecektir. Dolayısıyla kamu kesiminin ekonomide yer almasının doğal bir sonucu olan kamu istihdamı da gelir dağılımını etkileyebilecek bir değişkendir. Çalışma kamu kesimi istihdamının gelir dağılımında adalet etkisini konu edindiği için değişkenler arasında tespit edilecek olumlu bir ilişki, kamu istihdamını gelir dağılımında adalet ve işsizlik sorunu için çözüm haline getirebilecektir. Bu husus çalışmanın önemini ortaya koymaktadır ve bu alan yeni nesil analiz yöntemleri ile analiz edilecektir. Çalışma bu noktadan hareketle Türkiye'de kamu istihdamını gelir dağılımı üzerine etkisini tespit etmeyi amaçlamıştır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada 2008:1- 2021:4 çeyreklik kamu istihdamı sayısı ve

Abstract

Justice in income distribution has become one of the issues that are emphasized with the change in the understanding of the state in today's economies. Income distribution is a variable that is affected by the geographical region in which people live, their education level, health conditions or political processes. Another important issue affecting income distribution is employment. Direct income transfer by employment to individuals will make the distribution of income more equitable. Therefore, public employment, which is a natural consequence of the participation of the public sector in the economy, is also a variable that can affect income distribution. Since the study is about the effect of public sector employment on justice distribution, a positive relationship to be determined among the variables will be able to make public employment a solution for justice and unemployment problems in income distribution. This issue reveals the importance of the study and this field will be analyzed with new generation analysis methods. From this point of view, the study aimed to determine the effect of public employment on income distribution in Turkey. For this purpose, 2008:1- 2021:4 quarterly number of public employment and P80/P20 income distribution

* Öğr. Gör. Dr., Pamukkale Üniversitesi Çivril Atasay Kamer Meslek Yüksekokulu Finans-Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, enoyan@pau.edu.tr, Orcid Id: 0000-0002-4482-0110.

** Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, aidikut@pau.edu.tr, Orcid Id: 0000-0002-4087-5202.

P80/P20 gelir dağılımı göstergesi değişkenleri kullanılmıştır ve yeni nesil analizlerden wavelet uyum analizi gerçekleştirilmiştir. Analiz sonucunda elde edilen bulgulara göre Türkiye’de kamu istihdamında meydana gelen artışın gelir dağılımını olumlu etkilediği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu istihdamı, Gelir dağılımı, Wavelet analizi.

indicator variables were used in the study and wavelet coherence analysis, one of the new generation analyzes, was performed. According to the findings obtained as a result of the analysis, it has been determined that the increase in public employment in Turkey has a positive effect on the income distribution.

Keywords: Public employment, Income distribution, Wavelet analysis.

GİRİŞ

Üretim faktörlerinin üretim süreçlerine katılmaları sonucunda elde edilen gelir milli geliri ifade etmektedir. Milli gelir bu açıdan ele alındığında potansiyel ve fiili olmak üzere ikiye ayrılabilir. Potansiyel milli gelirden verilen her bir ödün fiili milli gelirin düşmesini beraberinde getirmektedir. Bu durumun temel sebeplerinden birisi işsizlik olmakla birlikte teorik çerçevede işsizlik üretim faktörlerinden emeğin belirli bir oranının işsiz kalması olarak değerlendirilir. İstihdam her ne kadar milli gelirle doğrudan ilişki içerse de istihdam gelirin belirleyicisi olduğu için gelir dağılımına da doğrudan etki etmektedir. Çünkü geliri olmayan bir kesimin istihdam ile gelir kazanmaya başlaması gelir dağılımında adaleti sağlayıcı etki meydana getirecektir.

Gelir dağılımı bir ekonominin içinde bulunduğu durumdan, kişilerin beşeri sermayesinden ya da kamu politikalarından etkilenebilecek bir sonuç değişkenidir. Devlete bakış açısındaki değişim ya da maliye politikasının işlevlerindeki değişim gelirin adil dağılımını da kamu kesiminin bir görevi haline getirmiştir. Gelir dağılımının daha adil hale gelmesi için geliştirilen kamu politikaları doğrudan bu alana etki etmekle birlikte kamu kesiminin ekonomide var olmasının doğal sonucu olan birtakım değişkenlerde gelir dağılımını etkileyebilecektir. Bunlardan birisi de kamu istihdamıdır ve çalışmada kamu istihdamının gelir dağılımında adalet değişkenine etkisi incelenmiştir.

Çalışma kamu kesimine bir görev olarak atfedilen gelir dağılımında adalet kavramına harcama ve kamu gelirleri gibi maliye politikalarının dışında bir bakış açısıyla yaklaşmıştır. Kamu kesimi gelirin daha adil dağılımı için harcama ya da vergi gibi politikalar üretmekte ve bu politikalar doğrudan gelir dağılımını etkilemektedir. Çalışma ise kamu kesiminin ekonomide yer almasının doğal bir

sonucu olan kamu istihdamının bu alandaki etkisini ortaya koymayı amaçlamıştır. Kamu istihdamı ve gelir dağılımı için teorik çerçeve aktarılmış ve ardından bu alandaki ampirik çalışmalar taranarak çalışmaya eklenmiştir. Türkiye açısından kamu istihdamı ve gelir dağılımında adalet ilişkisini inceleyen ampirik bir çalışmaya literatürde rastlanılmamıştır. Bu özelliği bakımından çalışma literatüre önemli bir katkı sunacaktır. Ampirik literatürün ardından ise yeni nesil analizlerden wavelet uyum analizine başvurulmuştur.

1. Teorik Çerçeve

Bir ülkedeki potansiyel gayrisafi yurtiçi hasıladan verilen ödün, kimi zaman işsizliğin kimi zaman da eksik istihdamın göstergesidir. İşsizlik, işgücünün cari ücret düzeyinde iş bulamaması olarak tanımlanırken eksik istihdam işgücünün kapasitesinin altında çalışması olarak tanımlanmaktadır. İşsizlik kaynaklı potansiyel gayrisafi yurtiçi hasıladan ödün verilmesi yalnızca milli geliri etkileyen bir unsur değildir. Çünkü işsizlik beraberinde kaynak tahsisinde sapma, ekonomik istikrarın zedelenmesi, milli gelirin düşmesi gibi bir dizi sorunlara yol açmaktadır. Bu sebeple birçok ekonomi açısından istihdam düzeyi önemle üzerinde durulan konu olmakla birlikte işsizliğin nedenleri, sonuçları ve çözümleri birçok iktisadi doktrin tarafından da ele alınmıştır.

Klasik iktisat reel ücret haddini ön plana çıkararak, ücret ve fiyatların esnek olduğu bir ortamda istihdamın kendiliğinden tam istihdama ulaşacağını savunmaktadır. Reel ücret haddi piyasanın altında ya da üstünde gerçekleşirse işgücü piyasasında dengeler bozulacak fakat piyasalar kendiliğinden bu durumu optimize edecektir. Klasik iktisat bu bakış açısıyla istihdamı döngüsel bir forma ele alarak işsizliğin geçici olduğunu ve piyasaların her zaman kendiliğinden tam istihdama ulaşacağını savunmuştur (Wallace, 1994: 89).

Keynesyen iktisat istihdam kavramını farklı bir bakış açısıyla ele alarak toplam taleple istihdamın bağıntı içerdiğini savunmuştur. İstihdam, reel gelir haddinden ve tüketimden etkilenmektedir ve reel gelirden meydana gelen her artış tüketimde aynı miktarda değişim meydana getirmeyebilir. Reel gelirdeki artışın tamamı tüketime yansımazsa bu durumda yeni yatırımlar gerçekleştirilmeyecektir ki bu durumun en temel sebebi piyasa koşullarındaki talebin yetersiz kalmasıdır (Keynes, 1936: 21). Bir diğer ifadeyle istihdamda artış için cari yatırımların artması gerekmekte ve talep yetersiz ise tüketim eğilimi ile yatırım yapma isteği

optimum örtüşme sağlayamamaktadır. Dolayısıyla tam istihdam her zaman ve her koşulda ulaşılabilen bir durum olmamakla birlikte kamu müdahalesi ile ulaşılabilecek olan özel bir durumu ifade etmektedir.

İstihdam, Phillips (1958) tarafından farklı bir formda ele alınarak reel ücret haddi ve işsizlik oranı arasında ilişkiyle açıklanmıştır. Phillips'e göre reel ücret haddi ve işsizlik arasında negatif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Phillips eğrisi sonrasında enflasyon ve işsizlik arasındaki ilişkiyi açıklayan bir forma dönüşmüş olmakla birlikte Friedman (1968) ve Phelps (1968) bu eğriye doğal işsizlik kavramını kazandırmıştır. Reel ücret haddi ne düzeyde olursa olsun ekonomide belirli bir oranda işsizliğin sürekli var olacağını savunmuştur.

Yeni Klasik iktisat doğal işsizlik oranını dikkate alarak beklenen ücret ve cari ücret düzeyi arasındaki uyumsuzluğun işsizliğe yol açacağını savunmuştur. Buna karşın Yeni Keynesyen iktisat ise fiyat ve ücretlerin katılığına vurgu yaparak işsizliğin gerekçelerini bu kapsamda açıklamıştır. İşsizlik her ne kadar yaygın bir tartışma alanı olsa da üzerinde fikir birliği bulunan yanı istihdam üzerinedir. İstihdam emek faktörünün üretim sürecine katılması olarak ifade edilebilir (Skousen, 2003: 456).

İstihdam birçok ekonominin önemle üzerinde durduğu makroekonomik bir değişken olmakla birlikte istihdam edilen kesim gelir elde etmektedir. Üretim faktörlerinden birisi olan emek faktörü istihdam sonucunda gelir elde etmekte ve hemen hemen her toplumun önemli bir nüfusu emek faktörü neticesinde gelir elde etmektedir. Ekonomideki bir aktörün elde ettiği gelir ise başta milli gelir olmak üzere toplam harcama düzeyi, üretim, tasarruf ya da gelir dağılımı gibi birçok makroekonomik değişkeni etkilemektedir.

Gelir kavramsal olarak ele alındığında üretim faktörlerinin üretim sürecine katılması neticesinde sağlanan kazanç olarak ifade edilebilir. Gelir ve refah ilişkisinin teorik çerçevede refah iktisadıyla yaygınlık kazanması gelir dağılımını, iktisadın önemli konuları arasına katmıştır. Gelir dağılımı, kişilerin eğitim düzeylerinden, politik kararlardan, bölgesel farklılıklardan ya da beşeri sermaye farklılıklarından etkilenen bir değişkendir. Dolayısıyla gelir dağılımına ilişkin literatürde kişisel, bölgesel, fonksiyonel ya da birincil ve ikincil gibi birtakım tasnifler mevcuttur (Cowell, 2015: 2-3).

Kişisel gelir dağılımı, geliri kaynağı dikkate alınmaksızın nüfus en yüksek ve en düşük gelir gruplarına ayrılarak tespit edilen eşitsizliği ifade etmektedir. Bölgesel gelir dağılımı, kişilerin ikamet ettikleri coğrafyanın milli gelirden aldıkları pay ile tespit edilmektedir. Fonksiyonel gelir dağılımı ise üretim faktörlerinin milli gelirden aldığı pay ile belirlenmektedir. Birincil gelir dağılımı piyasa koşullarında meydana gelen gelir dağılımı iken ikincil gelir dağılımı piyasa koşullarında meydana gelirin kamu müdahalesi neticesinde yeniden dağıtılmasını ifade etmektedir.

Gelir dağılımına ilişkin farklı tasniflerin bulunmasının yanı sıra bir ekonomi açısından yaygın önem arz eden kişisel gelir dağılımıdır. Toplumda yer alan ve üretim süreçlerine farklı formlarda katkılar sunan bireylerin farklı gelir elde etmeleri doğal bir sonuçtur. Nitekim gelir farklılıklarının yüksek düzeylere çıkması toplumsal olarak istenilen bir durum değildir. Gelirin adil bir şekilde dağıtılmaması kişilerin hayat standartlarının farklı olmasına yol açmaktadır. Bir diğer ifadeyle refah, servet ve kazanç özelinde farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Piketty, 2015: 68-73).

Bir ekonomide refah, servet ve kazancın kişiler nezdinde yüksek düzeyde adaletsiz olması sosyal devlet anlayışının yaygınlık kazandığı günümüz ekonomilerinde bu alana kamu müdahalesini öngörmektedir. Gelir dağılımı, bölüşüm kavramı ile kamu kesimine bir görev olarak ilk defa Musgrave (1959) tarafından atfedilmiştir. Gelirin adil dağılmaması ve bu durumun uzun süreler devam etmesi ekonomide yapısal sorunlara da yol açmaktadır. Bu sorunların başında ise fırsat eşitsizliği yer almaktadır. Bir diğer yapısal sorun ise gelirin adil dağılmaması sadece bugünün sorunu değil gelecek nesillere de miras vb. yollarla aktarıldığı için gelecek nesiller açısından da sorun teşkil etmektedir. Diğer taraftan gelirin adil dağılmaması sosyal maliyetlerde ortaya çıkarmaktadır. Bu gibi sebeplerle kamu kesimi bu alana müdahale etmelidir (Nordas, 2000: 11).

Gelir dağılımına müdahale Musgrave tarafından bölüşüm istikrarı ile literatüre kazandırılrsa da tahsis istikrarı da gelir dağılımını etkilemektedir. Tahsis mekanizması kaynak dağılımını doğrudan etkileyeceği için elde edilen geliri de etkileyecektir. Kamu kesimi gelir dağılımına müdahale ederken bölüşüm istikrarının yanı sıra tahsis istikrarına göre de müdahalede bulunarak ikincil gelir dağılımını optimize etmektedir. Gelir dağılımına müdahale harcama ya da vergi

politikaları olabileceği gibi istihdam şeklinde de gerçekleştirilebilir. Kamu kesiminin özel sektör istihdamına ilaveten istihdam yaratması geliri olmayan kesime doğrudan kaynak aktarımı sağlayan bir mekanizmadır. Dolayısıyla kamu istihdamı gelir dağılımında adaleti sağlamada etkili olabilecektir. Çalışmada ampirik literatür sunulduktan sonra yeni nesil analizlerden wavelet uyum analizine başvurulmuştur.

2. Literatür Taraması

İstihdam ve gelir teorik çerçevede birbirleri ile yakından ilişkili değişkenlerdir. Dolayısıyla istihdamda meydana gelen değişim geliri doğrudan etkilediği için gelir dağılımına da etki edecektir. Bu değişkenler arasında literatürde birçok ampirik kanıt niteliği taşıyan çalışmalar mevcuttur. Nolan, (1986) Birleşik Krallık için, Björklund (1991), ve Jantti (1994), Amerika Birleşik Devletleri için, Cardoso ve Urani (1995), Brezilya için, Mocan (1999), Amerika Birleşik Devletleri için, istihdam ve gelir dağılımı arasında ilişkinin olduğunu literatüre kazandırmıştır. Diğer taraftan Monfort vd. (2018), Avrupa Birliği ülkeleri için istihdam ve gelir dağılımı arasında ilişki olduğunu ampirik bulgularla ortaya koymuş ve kamu kesiminin geliri yeniden dağıtmak için gerçekleştirdiği politikaların işsizliği etkilemediğini fakat geliri daha adil hale getirdiğini tespit etmiştir.

İstihdam ve gelir dağılımına ilişkin literatürde ampirik çok çalışma yer almazına karşın istihdam kamu istihdamı olarak ele alındığında ampirik çalışmalar kısıtlı kalmaktadır. Türkiye için bu alanda gerçekleştirilmiş bir ampirik analiz bulunmamaktadır. Bununla birlikte çeşitli ülkeler açısından ampirik çalışmalar literatürde yer almaktadır. Keller (1981), Hollanda için, Ehrenberg ve Schwwarz (1986), Birleşik Krallık için, Ravallion (1990), Bangladeş için, Katz ve Kruger (1991), Amerika Birleşik Devletleri için, Alesina vd. (2001), İtalya için, Mattos ve França (2011), Brezilya için, kamu istihdamı ve gelir dağılımı ilişkisini ampirik olarak ele almış ve kamu istihdamının gelir dağılımı olumlu etkileyeceği yönünde ampirik kanıtlar ortaya koymuşlardır.

Ampirik literatür ele alındığında istihdamın gelir dağılımı üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra istihdamın alt bileşeni olan kamu istihdamının da gelir dağılımını etkilediği yönünde kanıtlar sunan çalışmaların da mevcut olduğu görülmektedir. Bu alanda Türkiye’de yapılan ampirik bir çalışmanın olmaması Türkiye açısından ampirik literatüre bir katkı sunacaktır.

3. Veri Seti ve Yöntem

Çalışma, Türkiye’de kamu istihdamının, gelir dağılımında adalet göstergelerinden P80/P20 göstergesine etkisine odaklanmıştır. Teorik çerçevede gelir dağılımı eğitim, sağlık, kültürel yapı ya da coğrafi farklılıklar gibi birçok nedenden ötürü ortaya çıkabilmektedir. Fakat geliri olmayan kesimin istihdam edilmesiyle kişiye sağlanan gelir gelir dağılımındaki adaletsizliği azaltıcı bir rol oynayabilir. Özel kesim istihdamın dışında kamu istihdamının Türkiye’de gelir dağılımında ne tür bir etki oluşturduğunu tespit etmek için çalışmada 2008:1-2021:4 çeyreklik kamu istihdam verisi ve P80/P20 gelir dağılımı verisi kullanılmıştır. Veri tanımlamaları ve kaynakları aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 1: Veri Tanımlamaları ve Kaynakları

Veri Tanımı	Veri Kısaltmaları	Kaynak
Gelir dağılımında adalet göstergesi (P80/P20)	gda	Türkiye İstatistik Kurumu
Kamu istihdam sayısı	kist	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Çalışmada gelir dağılımında adalet göstergelerinden P80/P20 verisi yıllık sunulduğu için trendi bozmayacak şekilde çeyreklik verilere dönüştürme işlemi yapılmıştır. Diğer taraftan kamu istihdamı verileri de yüzdelik değişimlere dönüştürülmüştür. Bu işlemlerin ardından AR ve MA süreçlerine uygunluğu test edilmiş ve ardından analiz uygulanmıştır. Çalışmada analiz yöntemi olarak wavelet uyum analizine başvurulmuştur. Bu analizin tercih edilmesindeki sebeplerin başında analize dahil edilen kesit için tek bir bulgunun yanı sıra kesit içerisindeki zaman dilimleri için de bulgu ortaya koymasındadır. Bir diğer gerekçe ise simülasyon içermesinden kaynaklanmaktadır. Simülasyon ile veri kümesi 56^{10000} boyutuna ulaştırılarak analiz gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla bu durum analizin genel geçerliğini artırmaktadır.

3.1. Wavelet Uyum Analizi

Wavelet uyum analizi belirli bir verinin, değişkenin ya da gözlemin bünyesinde bulunan özellikleri açığa çıkartan ve bunu zaman kesitiyle dalgacıklara dönüştüren bir analizdir. Bu özellikleri itibarıyla temeli fourier döngüsüne dayanmaktadır. Fourier döngüsü esasen bir verinin, değişkenin ya da gözlemin frekanslara

dönüştürülmesidir. Wavelet uyum analizi fourier dögüsünün bu özelliğini temel almakla birlikte veriye, değişkene ya da gözleme zaman boyutunu dahil ederek fourier dögüsünden ayrılmaktadır (Grinsted, vd., 2004: 562-564).

Morlet, Grossman ve Meyer tarafından literatüre kazandırılan bu analiz, frekans ve zaman boyutlarıyla birlikte veriyi, değişkeni ya da gözlemi dalgacıklara dönüştürmektedir. Dönüştürme işlemini gerçekleştirirken ölçek kullanmakta ve ölçek sayesinde frekans için bant genişliği tayin etmektedir. Dolayısıyla zaman serileri için dönüştürme gerçekleştirildiğinde ölçek boyutunda sürekli bir dalgalanma elde edilmektedir (Combes ve Grossman, 1987: 126-132). Dönüştürme işlemi iki farklı veri, değişken ya da gözlem için de uygulanabilir. Bu uygulama Meyer'in katkılarıyla literatüre kazandırılmış olmakla birlikte bu işlem için wavelet coherence ya da wavelet spectrum gibi çapraz dönüştürme fonksiyonlarına ihtiyaç vardır (Meyer, 1993: 1-4).

Çalışmada iki zaman serisi analize konu edilmiş olmakla birlikte wavelet coherence yöntemi tercih edilmiştir. Zaman serilerinde yaygın kullanım alanına sahip morlet dalga fonksiyonu ile dönüştürme yapılmış ve analiz gerçekleştirilmiştir. Wavelet uyum analizinin teorik altyapısı ise birtakım aşamalardan meydana gelmektedir ve aşağıda sırasıyla sunulmuştur.

I. Aşama: Dalga fonksiyonunun oluşturulması. Bu fonksiyon aşağıdaki şekildedir (Vacha ve Barunik, 2012: 242-243; Pal ve Mitra, 2019:174).

$$\psi_{1,m} = \frac{1}{\sqrt{m}} \psi\left(\frac{t-1}{m}\right), 1, m \in \mathbb{R}, m \neq 0$$

II: Aşama: Fonksiyonlarda m ölçek boyutunu ve zaman boyutunu temsil etmektedir. Ana dalga fonksiyonu morlet dalgalarına dönüştürülmüştür. Bu işleme ilişkin uygulanan fonksiyonlar aşağıda yer almaktadır (Vacha ve Barunik, 2012: 242-243; Memon, vd., 2013:105).

$$W_{gda}(1,m) = \int_{-\infty}^{\infty} g da \frac{1}{\sqrt{m}} \psi\left(\frac{t-1}{m}\right) dt$$

$$W_{kist}(1,m) = \int_{-\infty}^{\infty} k ist_t \frac{1}{\sqrt{m}} \psi\left(\frac{t-1}{m}\right) dt$$

III. Aşama: Her bir zaman serisi için morlet dalga fonksiyonu bir önceki aşamada tanımlanmış ve iki farklı zaman serisinin eşanlı analizinde fonksiyonlar aşağıda verilmiştir.

$W_{(gda,kist)} = W_{gda(1,m)}W_{kist(1,m)} \sim$ Gelir Dağılımı ve Kamu İstihdamı İçin

$$R^2(1,m) = \frac{IS(m^{-1}W_{gdakist(1,m)})I^2}{S(m^{-1}IW_{gda(1,m)})^2 S(m^{-1}IW_{kist(1,m)})^2} \sim \text{Her } R^2(1,m) \text{ için } 0 \leq R^2(1,m) \leq 1$$

Yukarıdaki fonksiyonlarda S dalga yumuşatma katsayısını göstermekte ve $R^2(1,m)$ değerinin 1'e yaklaşması zaman serisindeki değişkenlerin bağımlılıklarını; 0'a yaklaşması ise zaman serisindeki değişkenlerin arasında ilişki olmadığını ortaya koymaktadır.

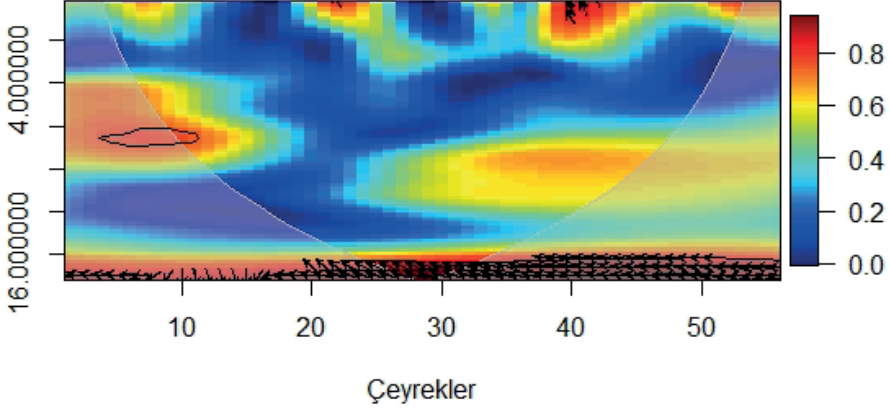
IV. Aşama: Yukarıdaki fonksiyonlar kare değerleri temel aldığı için negatif faz değerlerini içermemektedir. Bu nedenle negatif faz değerlerini de içeren fonksiyonlar aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

$$\varphi_{gdakist(1,m)} = \tan^{-1}\left(\frac{\Re\{S(m^{-1}W_{gdakist(1,m)})\}}{\rho\{S(m^{-1}W_{gdakist(1,m)})\}}\right) \sim \text{Gelir Dağılımı ve Kamu İstihdamı İçin}$$

3.2. Wavelet Uyum Analizi Bulguları

Wavelet uyum analizi fonksiyonlarında yer verilen ve sırasıyla görüntüleme ve işlem operatörünü simgelemektedir. Analiz sonucunda elde edilen görüntüde değişkenler arasındaki etkileşim ya da ilişki bir yandan yoğunluk olarak tespit edilirken bir yandan da nedensellik ve korelasyon açısından tespit edilmektedir. Görüntüde yer alan ok işaretlerinin sağa dönük olması değişkenler arasında pozitif korelasyonun, sola dönük olması negatif korelasyonunu göstergesidir. Diğer taraftan ok işaretlerinin yukarı dönük olması ikinci sıra değişkenin birinci sıra değişkenin nedeni olduğunu, aşağı dönük olması birinci sıra değişkenin ikinci sıra değişkeninin nedeni olduğunu göstermektedir. Yukarıda tanımlanan fonksiyonlar R Studio programında kodlamalarla uygulanarak analiz gerçekleştirilmiştir ve elde edilen bulgu aşağıda sunulmuştur.

Wavelet Coherence: gda ~ kist



Şekil 1: Gelir Dağılımında Adalet ve Kamu İstihdamı İlişkisi

Şekil 1 incelendiğinde periyot bütünü için kamu istihdamı ve gelir dağılımı arasında düşük düzeyde bir etkileşim görülmektedir. Değişkenler arasındaki etkileşim sağda ölçeklendirilmiş olan ısı yoğunluğu ile tespit edilmektedir ve periyot bütünü için etkileşim oranı yaklaşık %10 düzeyindedir. Etkileşimin düşük olmasının başlıca sebebi gelir dağılımına etki eden birçok faktör bulunması ve kamu istihdamının bu alan için doğrudan bir politika olmamasıdır. Diğer taraftan şekildeki oklar ele alındığında değişkenler arasında negatif korelasyon olduğu gözlemlenmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu istihdamında meydana gelen artış neticesinde gelir dağılımı daha adil hale gelmektedir.

Periyot içi incelendiğinde 2008-2011 arasında negatif korelasyonun çok düşük düzeylerde seyrettiği görülmektedir. 2008-2011 yılları arasındaki korelasyon ilişkisinin düşük düzeyde seyretmesinin bir diğer ifadeyle kamu istihdamının gelir dağılımında adaleti sağlamasında daha az etkili olmasında 2008 yılındaki ekonomik krizin etkisi olabilir. Nitekim ekonomik krizler genellikle gelir dağılımı üzerine bozucu bir etki oluşturmaktadır. 2011 sonrasında ise değişkenler arasında negatif korelasyon belirginleşmiştir. Bulgular tümüyle ele alındığında kamu istihdamının gelir dağılımı için doğrudan bir politika aracı olmadığı dikkate alınarak değişkenler arasında makul bir negatif korelasyon olduğu ve Türki-

ye'de kamu istihdamında meydana gelen artışın gelir dağılımını olumlu etkilediği ifade edilebilir.

Bulgular değerlendirilirken değişkenlerin yapısı da dikkate alınmalıdır. Yukarıdaki paragrafta da ifade edildiği gibi gelir dağılımını etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Diğer taraftan Türkiye'de kamu istihdamının toplam istihdam içerisindeki payı da oldukça düşüktür. Teorik açıdan istihdam, istihdam öncesi döneme göre kişilerin gelirlerinde artışa yol açmaktadır. Dolayısıyla gelir düzeylerindeki bu olumlu gelişme gelir dağılımını daha adil hale getirebilecektir. Fakat bu ilişkinin kamu istihdamının gelir dağılımı üzerine etkisinin çok yüksek olmasını beklemek teorinin doğasına aykırıdır. Teorik çerçevede ilişki mevcuttur fakat bu istatistiki hesaplarla ifade edilecek olduğunda düşük korelasyon ya da ilişki beklemek daha doğru olacaktır.

Bu bakış açısına göre çalışmada elde edilen bulgular kamu istihdamının gelir dağılımını daha adil hale getirdiğini göstermektedir. Nitekim gelir dağılımı göstergesi olarak P80/P20 değişkeni kullanılmış ve analiz son ucunda değişkenler arasında negatif bir ilişki tespit edilmiştir. Bu bilgi doğrultusunda kamu kesimi istihdamında meydana gelecek ilave bir artış P80/P20 değişkeninin düşmesine yol açacaktır. Bu durum ise toplumdaki en çok gelir alan yüzde yirmilik kesimin gelirinin göreceli olarak geriye kalan kişilerin gelirlerine nazaran düşeceğinin ya da toplumdaki en yüksek gelir dışındaki yüzde seksenlik kesimin gelirlerinin göreceli olarak en yüksek gelire sahip olan yüzde yirmilik kesimin gelire nazaran artacağına göstergesidir.

SONUÇ

İstihdam her ekonomide önemle üzerinde durulan bir makroekonomik değişken olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat ekonomide istihdam bir sonuç değişkeni olarak dikkate alınmakta ve diğer makroekonomik değişkenlere doğrudan ya da dolaylı etkileri göz ardı edilebilmektedir. İstihdamın etkileşimde olduğu alanlardan birisi de gelir dağılımında adalet olarak literatürde yer edinmiştir. Bu alana ilişkin literatürde teorik alanın yanı sıra ampirik kanıtlar da mevcuttur. İstihdam, istihdam eden kesim tarafından tasnife tabi tutulduğunda özel kesim istihdamı ve kamu istihdamı olarak ikiye ayrılmaktadır.

Kamu kesimine bir görev olarak atfedilen gelir dağılımında adalet teknik olarak kamu istihdamı ile sağlanan ya da düzenlenen bir alan değildir. Kamu istihdamı, ekonomide yer alan aktörlere ya da emek faktörüne doğrudan ya da dolaylı olarak gelir aktardığı için gelir dağılımına etkisi bulunmaktadır. İstihdam öncesi döneme göre kişilerin gelir fonksiyonlarında artış meydana geleceği için bu durum doğal olarak gelir dağılımına etki edecektir. Gelir dağılımına etki eden birçok faktör bulunduğu göz önüne alındığında istihdamın etkisinin çok yüksek olması beklenmemektedir fakat bir etki söz konusudur. Çalışma bu noktadan hareketle Türkiye’de kamu istihdamının gelir dağılımı üzerinde etkili olup olmadığını ortaya koymayı amaçlamıştır. Bu amaç doğrultusunda yeni nesil analizlerden wavelet uyum analizi gerçekleştirilmiştir.

Analiz sonucunda kamu istihdamındaki ilave bir artışın düşük düzeyde de olsa gelir dağılımını olumlu etkilediği tespit edilmiştir. Değişkenler arasında yaklaşık %10 düzeyinde bir etkileşim ve negatif korelasyon tespit edilmiştir. Bu bulgular teorik altyapıyla uyumlu olmakla birlikte kamu kesimi istihdamında meydana gelecek ilave bir artışın düşük düzeyde de olsa geliri daha adil hale getireceğinin göstergesidir. Bunun yanı sıra çalışmadan elde edilen bulgular ampirik literatürdeki çalışmaların kimisiyle de benzer sonuçları ortaya koymuştur. Ampirik literatürde Nolan (1986) Birleşik Krallık için, Björklund (1991) Amerika Birleşik Devletleri için, Cardoso ve Urani (1995) Brezilya için kamu istihdamı ile gelir dağılımı arasında ilişki tespit ederek kamu istihdamındaki artışın gelir dağılımını daha adil hale getirdiğini kanıtlar bulgulara ulaşmıştır. Çalışmada Türkiye için elde edilen sonuçlar ampirik literatürde yer alan bu çalışmalarla benzer bir sonuç ortaya koymaktadır.

Bunların yanı sıra çalışma bir başka önemli noktayı da ortaya koymuştur. Çalışmadan elde edilen bulgular ışığında görülmektedir ki kamu kesiminin gerek politikaları gerekse ekonomide aktif var olmasının doğal sonucu olan değişkenler birer sonuç değişkeni değildir. Bu değişkenler diğer makroekonomik değişkenleri doğrudan ya da dolaylı etkileyebilecektir. Çalışmada kamu kesiminin ekonomide var olmasının doğal bir sonucu olan kamu istihdamının gelir dağılımına etkisi incelenmiştir ve diğer makroekonomik değişkenlere etkisi çalışmanın gelişmeye açık yönüdür.

Türkiye’de işsizliğin yüksek olduğu ve uzun süredir belirli bir oranda seyrettiği bilinmektedir. Çalışmadan elde edilen bulgulara göre kamu kesiminin piyasada ilave istihdam oluşturması bir yandan bu işsizliği azaltabilecek bir yandan da geliri daha adil kılacaktır. Bulgular doğrultusunda işsizliğin yükseldiği ve kamunun özel sektör istihdamına yönelik özendirme ve destekleme gibi faaliyetlerinin etkili olmadığı dönemlerde kamu istihdamının işsizliği azaltmanın yanı sıra gelir dağılımını daha adil hale getirmek gibi olumlu etkilerinin de olduğu ifade edilebilir. Tüm bunların yanı sıra asgari ücret uygulamasının doğal bir sonucu olan işgücü arzı fazlalığının kamu nezdinde giderilmesi de gelir dağılımı açısından olumlu bir politika olacaktır.

KAYNAKÇA

- ALESİNA, Alberto, DANNİNGER, Stephan, ve ROSTAGNO, Massimo. (2001). Redistribution Through Public Employment: The Case of Italy. **IMF Staff Papers**, Vol: 48, Issue: 3, pp. 447-473.
- BJÖRKLUND, Anders. (1991). "Unemployment and income distribution: Time-series Evidence from Sweden", **The Scandinavian Journal of Economics**, Vol: 93, Issue: 3, pp. 457-465.
- CARDOSO, Eliana ve URANİ, Andre. (1995). **Inflation and Unemployment as Determinants of Inequality in Brazil: The 1980s, Reform, Recovery and Growth: Latin America and Middle East**, University of Chicago Press.
- COMBES, Jean Michel ve GROSSMANN, Alexander. (1987), **Wavelets Time-Frequency Methods and Phase Space**, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Berlin.
- COWELL, Frank A. (2015). **Income Distribution and Inequality. In The Elgar Companion to Social Economics**, Second Edition. Edward Elgar Publishing.
- EHRENBERG, Ronald ve SCHWARZ, Joshua. (1986). "Public Sector Labor Markets", **Handbook of Labor Economics**, Vol: 2.
- FRİEDMAN Milton. (1968). "The Role of American Monetary Policy", **American Economic Review**, Issue: 58, pp. 1-17
- GRİNSTED, Aslak, MOORE, John C. ve JEVREJEVA, Svetlana. (2004), "Application of The Cross Wavelet Transform and Wavelet Coherence to Geophysical Time Series", **Nonlinear Processes in Geophysics**, Vol: 11, Issue: 5/6, pp. 561-566.
- JANTTI, Markus. (1994). "A More Efficient Estimate of the Effects of Macroeconomic Activity on the Distribution of Income", **The Review of Economics and Statistics**, Vol: 76, Issue: 2, pp. 372-378.
- KATZ, Lawrence F. ve KRUEGER, Alan B. (1991). "Changes in the Structure of Wages in the Public and Private Sectors," **in Research in Labor Economics**.
- KELLER, Wouter J. (1981). "Public Sector Employment and The Distribution of Income." **Journal of Public Economics**, Vol: 15, Issue: 2, pp. 235-249.
- KEYNES, John Maynard. (1936). **The General Theory of Employment, Interest, and Money**, Macmillan, London.

- MATTOS, Enlison ve FRANÇA, Vitor. (2011). "Public Employment and Income Redistribution: Causal Evidence For Brazilian Municipalities", **Public Choice**, Vol: 146, Issue: 1, pp. 43-73.
- MEMON, Irfan Ali, KALHORO, Muhammed Siddique ve PAYNE, Annette. (2013), "Wavelet Coherence Analysis of Change Blindness", **Mehran University Research Journal of Engineering & Technology**, Vol: 32, Issue: 1, pp. 103-110.
- MEYER, Yves. (1993). **Wavelets: Algorithms & Applications**, SIAM (Society for Industrial and Applied Mathematics, Philadelphia.
- MOCAN, H Naci. (1999). "Structural Unemployment, Cyclical Unemployment, and Income Inequality", **The Review of Economics and Statistics**, Vol: 81, Issue: 1, pp. 122-134.
- MONFORT, Mercedes, ORDÓÑEZ, Javier ve SALA Hector. (2018). "Inequality and Unemployment Patterns in Europe: Does Integration Lead to (Real) Convergence?", **Open Economies Review**, Vol: 29, Issue: 4, pp. 703-724.
- MUSGRAVE, Richard Abel. (1959). **The Theory of Public Finance**, McGraw-Hill Book.
- NOLAN, Brian. (1986). "Unemployment and the Size Distribution of Income", **Economica**, Vol: 53, Issue: 212, pp. 421- 445.
- NORDÅS, Hildegunn Kyvik. (2000). **The Role of Government in Growth and Income Distribution: The Case of Botswana**. Chr. Michelsen Institute.
- PAL, Debdatta ve MÍTRA, Subkara K. (2019), "Oil Price and Automobile Stock Return Co-Movement: A Wavelet Coherence Analysis", **Economic Modelling**, 76, 172-181.
- PHHELPS, Edmund S. (1968). "Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium", **Journal of Political Economy**, Vol: 76, Issue: 4, pp. 678-711.
- PHİLLİPS, Alban W. (1958). "The Relation Between Unemployment and The Rate of Change of Money Wage Rates in The United Kingdom 1861-1957", **Economica**, Vol: 25, Issue: 100, ss. 283-299.
- PİKETTY, Thomas. (2015). "Putting Distribution Back at the Center of Economics: Reflections on Capital in the Twenty-first Century", **The Journal of Economic Perspectives**, Vol: 29, Issue: 1, pp. 67-88.

RAVALLİON, Martin. (1990). "On The Coverage of Public Employment Schemes For Poverty Alleviation", **Journal of Development Economics**, Vol: 34, Issue: 1-2, pp. 57-79.

SKOUSEN, Mark. (2003). **Modern İktisadın İnşası**, Liberte Yayınları No: 79, Ankara.

VACHA, Lukas. ve BARUNİK, Jozef. (2012), "Co-movement of Energy Commodities Revisited: Evidence From Wavelet Coherence Analysis", **Energy Economics**, Vol:34, Issue: 1, pp. 241-247.

WALLACE, C. Peterson. (1994). **Gelir, İstihdam ve Ekonomik Büyüme**, Atatürk Üniversitesi Yayınları, No: 763, Çev. Talat Güllap, Erzurum.

ÇOCUK KAVRAMI BAĞLAMINDA OMBUDSMAN KARARLARININ İNCELENMESİ

Examination of Ombudsman Decisions in the Context of the Concept of Child

Öğr. Gör. Alperen AVCI* - Dr. Öğr. Üyesi Derya KAYIRAN**

Geliş Tarihi: 2.12.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 8.05.2023

Öz

Toplumların zaman içerisinde örgütlenmeleri ile ortaya çıkan devlet kavramının ardından denetleme kurumuna ihtiyaç duyulmuştur. Birçok ülkede idarenin uygulamalarının insan hakları çerçevesince denetimi ombudsmanlık kurumu ile yürütülmektedir. Ombudsmanlık kurumu ülkemizde 2012 yılında Kamu Denetçiliği isminde kurulmuş ve vatandaş ile idare arasındaki uyuşmazlıklarının giderilmesinde arabulucu görev üstlenmektedir. Ombudsmanlık kurumu tarafından alınan kararlar dünya üzerinde önemli nüfusa sahip çocukları da içermektedir. Çocuklar geleceğin şekillenmesinde önemli vatandaşlar olmaları sebebiyle içerisinde yaşadığı toplum ve devletin ilerlemesinde öncüdürler. Ülkemiz içerisinde de ülke nüfusunun neredeyse yarısını çocuklar oluşturmaktadır. Bu açıdan çalışmamızın amacı çocuk kavramını içeren ombudsman kararlarının sistematik olarak ele alınarak çocuğa yönelik ombudsman kararlarının yıllara, karar türlerine, konuları ile başvuruya konu idare açısından incelenmesidir. Çalışmada araştırma yöntemi olarak nitel veri toplama tekniklerinden doküman analizi yöntemi kullanılmıştır. Çalışma örneklemini ombudsman kararlar bilgi bankası veri tabanından karar konusu "çocuk" kelimesi aratılarak 2017 ile Ekim 2022 arasında çıkan kararlar oluşturmaktadır. Bilgi bankasında karar konusu "çocuk" olan 65 ombudsman kararı varken yapılan incelemelerde bu kararlardan 9 tanesinin çocukla

Abstract

After the concept of the state, which emerged with the organization of societies over time, a supervisory institution was needed. In many countries, the supervision of the administration's practices within the framework of human rights is carried out by the ombudsman institution. The Ombudsman institution was established in our country in 2012 under the name of Ombudsman and acts as a mediator in the settlement of disputes between the citizen and the administration. The decisions taken by the Ombudsman institution also include children who have a significant population in the world. Since children are important citizens in shaping the future, they are pioneers in the progress of the society and state they live in. In our country, almost half of the country's population is children. In this respect, the aim of our study is to systematically examine the ombudsman decisions that include the concept of child, and to examine the ombudsman decisions regarding the child in terms of years, types of decisions, subjects and the administration subject to the application. In the study, the document analysis method, one of the qualitative data collection techniques, was used as a research method. The study sample consists of the decisions made between 2017 and October 2022 by searching the word "child", which is the subject of the decision, from the ombudsman decisions database. While there were 65 ombudsman decisions in the data bank with the "child" as the subject of the decision, in the examinations it was decided that

* Muş Alparslan Üniversitesi, Malazgirt Meslek Yüksekokulu Çocuk Bakımı ve Gençlik Hizmetleri Bölümü, alperen.avci@alparslan.edu.tr, orcid.org/0000-0003-2395-9405

** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu, Çocuk Bakımı ve Gençlik Hizmetleri Bölümü, deryakeskinpalta@gmail.com, orcid.org/0000-0002-0137-2119

ilişkili olmadığına karar verilerek veriler 56 karar üzerinden toplanmıştır. Elde edilen verilerin analizi gerçekleştirildiğinde çocuk kavramlarını içeren ombudsman kararlarının çoğunun 2019 yılında verildiği, başvuru konularının genellikle mahkumlar ile ilgili olduğu ve en fazla başvuruya konu olan idarenin Adalet Bakanlığı olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, çocuk, karar, kamu denetçiliği

9 of these decisions were not related to the child, and the data were collected over 56 decisions. When the data obtained was analyzed, it was seen that most of the ombudsman decisions involving the concepts of children were made in 2019, the application subjects were generally related to the prisoners, and the Ministry of Justice was the administration that was the subject of the most applications.

Keywords: Ombudsman, child, decision, ombudsman

GİRİŞ

Toplumsal kalkınma ve ilerlemenin temelinde çocuk bulunmaktadır. Çocuk içerisinde yaşadığı toplumun ileride var olmasının ve devamlılığının sağlanması açısından önem arz etmektedir. Çocuk kavramı toplumsal ve siyasal bir kavram olarak tasvir edilmesinin yanı sıra bu kavram tarihsel süreç içerisinde politik olarak farklı şekillerde algılanmış ve kavramsallaştırılmıştır (Öztañ, 2013). Çocuk kavramı insanlık tarihi ile birlikte ele alınması gerektiğinden; çocuk kavramı dönemsel açıdan farklı tanımlamalar yapılmıştır (Karadoğın, 2019). Yalçın ve Aytaş (2003)'a göre çocuk iki yaşından ergenlik dönemine kadar olan süreç içerisinde büyüyen insan yavrusudur. Eski çağlarda eğitilmesi gereken küçük bireyler olarak görülen çocuklar; Babil ve Roma uygarlıklarında diğer vatandaşlarla eşit görülmekte ve bu bireylere herkese olduğu gibi eşit eğitim verilmekteydi (Elkind, 1999). Kamusal alanda çocuğun varlığından hareketle yapılan çocuk tanımına bakılacak olunursa, çocuk kavramının kamusal alandan ayrılmış kendine özgü bir alana hapsedilmiş, kurallar çerçevesinde yaşayan ve ülkelerin tanımlamalarında eksik olan yurttaşlar olarak tanımlandığı görülmektedir (Cohen, 2005). Oysaki çocuklar toplumsal kaynakları kullanarak kendi iyiliklerinin ve çıkarlarının belirlenmesinde aktif rol oynamaktadırlar (Uyan Semerci vd. 2012). Çocukluk, toplumsal, sosyal, hukuki vb. birçok açıdan farklı açıdan ele alınması gereken bir dönemdir. Çocukluk dönemi detaylı olarak incelendiğinde sahip olduğu farklılıklarla yetişkinlikten ayrılan ve ayrıca gelişimsel yönden ön plana çıkan bir dönemdir (Tan, 1989). Çocuk kendi iyilik ve çıkarlarının belirlenmesinde rol oynarken ailesindeki deneyimlerin etkisinde kalır ve bu açıdan aile çocuğun kararlarının alınmasında çocuk için etkileyici bir unsur ve toplumun yorumlayıcısıdır (Aslan, 2002). Hukuki anlamda çocuk kavramının tanımına bakıldığında ise Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi (1989)'ne göre çocuk; "daha

erken yaşta ergin olsa bile on sekiz yaşını doldurmamış kimsedir". Türk ceza hukuku sistemi bakımından çocuk 5231 sayılı TCK (2004)'ya göre "henüz on sekiz yaşını doldurmamış kimse" iken; 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu (2005)'na göre çocuk; "daha erken yaşta ergin olsa bile, on sekiz yaşını doldurmamış kişidir".

Ombudsman

Tarihsel süreç içerisinde insanoğlu gereksinimlerini karşılamak amacıyla örgütlenmiş ve bir arada yaşayan toplum statüsünü almıştır. Toplumların bir araya gelmesi ile oluşturulan en büyük örgütlenme ise devlet olmuştur. Devlet, içerisinde var olan toplumun ve insanların hak ve hukukunu dengeleyen bir kavramdır (Güler, 2022). Devletin zamanla görev ve sorumluluklarının artması ile denetleme sisteminin devleti var eden insanlara karşı gerçekleştirilen haksız uygulamalar, değişen ve gelişen dünya içerisinde devlet yönetimi anlayışında meydana gelen değişimler, vatandaşlara daha iyisini sağlama düşüncesi, devlet ile vatandaş arasında meydana gelen anlaşmazlıkları çözmeye, her iki tarafın da menfaatinin azami seviyede ön planda tutularak sorunları çözüme ulaştırma düşüncesi ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur (Asker, 2022). Ombudsmanlık "*kanun ile kurulan, birçok ülkede anayasal güvence altında olan, işlem ve eylemlerinde bağımsız, tarafsız ve özerk olan, kamu yönetiminin faaliyetlerini kendisine ulaşan şikayetleri dışarıdan nesnel bir şekilde denetleyen ve inceleyen, yasama organı tarafından atanan, yıllık raporlarını parlamentoya sunan ve bu raporları kamuoyu ile paylaşan bir kurum*" olarak tanımlanmaktadır (Parlak ve Doğan, 2016). Ombudsmanlık terimi farklı ülkelerde çeşitli isimler ile anılmaktadır. Örneğim, İspanya'da "Halkın Savunucusu", Avusturya'da "Halk Avukatı", Fransa'da "Cumhuriyet Arabulucusu", Kanada'da "Vatandaş Koruyucusu", Portekiz'de "Adalet Temsilcisi", İtalya'da "Sivil Savunucusu", Polonya'da "İnsan Hakları Savunucusu" ombudsman kavramını ifade etmektedir. (International Ombudsman Institute, 2013). Ülkemizde ise Ombudsman terimi "Kamu Denetçisi" şeklinde kullanılmaktadır (Gökçe, 2012). Ombudsmanlık kurumu tarihsel açıdan 18. yüzyıla dayanmakta ve günümüzde de işlevini sürdürmektedir. Son yıllarda ülkeler özelinde işlevsel birkaç değişikliğe gitmesine rağmen ombudsmanlık kurumu, kamu yönetiminin denetlenmesi asli görevini sürdürmektedir (Sunal, 2021). Ülkemizde Ombudsmanlık Kurumu, 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı kanunla kurulmuştur (Önen ve Engin, 2019). Ombudsman kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki sorunların çözümüne aracılık eden ve uyuşmazlıkların

yargıya gitmeden çözülmesini sağlayan kurum niteliğindedir (Parlak ve Doğan, 2019). Ombudsmanlık kurumunun görev sahasına giren durumlar ülkelere göre farklılık göstermektedir fakat genel olarak bakıldığında kurumun amaçları arasında öncelikle kötü yönetimin engellenmesi, temel hak ve hürriyetlerin korunması, vatandaşlar ile idare arasındaki münasebetlerin geliştirilmesi ve idari faaliyetlerde adaletin sağlanması gibi durumlar bulunmaktadır (Temizkan, 2008). Ombudsmanlık kurumunun bir ülkede varlığı, demokrasinin, insan haklarının ve hukuk devletinin gelişmesine yardımcı olmakla birlikte kamu yönetiminde meydana gelen aksaklıklara dikkat çekerken, doğru uygulamalara işaret etmekte ve tavsiyeleriyle uygulamaları güçlendirmektedir (Tutal, 2014).

Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) Temmuz 2022 verilerinden Adrese Dayalı Kayıt Sistemi üzerinden yapılan sonuçlara göre 2022 yılı itibarıyla Türkiye'nin nüfusu 84 milyon 680 bin 273 kişidir. Bu nüfus içerisinde çocuk nüfus oranının %26,9 ile AB ülkelerinin çocuk nüfus oranlarından daha yüksek olduğu görülmektedir. Türkiye nüfusu içerisinde 15-24 yaş grubu arasında yer alan genç nüfusun oranı ise oranın %15,3 olduğu görülmektedir. Çocuk nüfusunun genel nüfus içerisinde oldukça önemli bir yere sahip olduğu ülkemiz de çocuklara yönelik özel bir uzman çocuk kamu denetçiliği kurumu oluşturulmamıştır. 22 Nisan 2014 tarihinde kurum bünyesinde açılan KDK Çocuk olarak faaliyet göstermekte olan web sitesi üzerinden çocuk haklarının ihlallerine yönelik başvurular alınmaya başlanmıştır. (Soykan, 2022). Çocukların başvuruları bu site (kdkcocuk.gov.tr) üzerinden kamu denetçiliği kurumu tarafından kabul edilerek karara bağlanmaktadır. Kamu denetçiliği tarafından gerçekleştirilen bu uygulama tam olarak çocuk ombudsmanlığını yansıtmamaktadır. Dünya üzerinde korunmaya muhtaç ve savunmasız çocuklar için son zamanlarda birçok ülke de Çocuk Hakları Kamu Denetçiliği sistemi uygulanmaktadır (Altuğ, 2002). Çocuk Ombudsmanlığı, çocukların hak ve çıkarlarını koruma açısından toplum içerisinde çocukları koruyan bekçi görevi üstlenmektedir. (Önen ve Ergüzel, 2021). Çocuk ombudsmanı, çocukların yasal haklarının ve çıkarlarının korunmasını sağlayan, çocukları güvence altına alan ve çocuklara yönelik her türlü şikayeti inceleyerek karara bağlayan bir kurumdur. 20 Kasım 1989'da Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi ile çocuk haklarının güvence altına alınmasına rağmen ilk Çocuk Ombudsmanlığı kurumu Norveç tarafından 1981 yılında çocukların çıkarlarını koruma ve politika oluşturma da çocukların temsilcisi ve politikaların yerine getirilmesinde görevli olarak hizmet etmek amacıyla kurul-

muştur (Jorgensen vd., 2011). Çocuk ombudsmanlığı kurumu devlet kurumları tarafından alınan kararlara müdahale edemezken çocukların haklarının daha iyi korunması doğrultusunda yasada ve ya uygulamada değişiklik yapma zorunluluğu konusunda yetkilileri uyarma yetkisine sahiptir (Mamur Işıkcı ve İnce, 2017). Türkiye'nin Çocuk Hakları Sözleşmesini imzalamış olması ve çocuk haklarının uygulanabilirliğini artırmak için gerekli düzenlemeleri yapma yükümlülüğünün olması, hem de çocuklara yönelik hizmetlerin sağlanmasına yönelik mevcut örgütlenmedeki eksiklikler sebebiyle Çocuk Ombudsmanlığına Kurumunun kurulmasına ihtiyaç vardır.

Böylesi genç bir nüfusa sahip bir ülkede, çocuklara yönelik bir ombudsmanlık kurumunun var olmaması sebebiyle ombudsmanlık kurumu tarafından alınan ve konusu "çocuk" olan kararların incelenmesinin önem arz ettiğine inanılmaktadır. Çalışmamızın amacı da ombudsman kararlarının, ülke nüfusunda yeri yadırganmayacak öneme sahip olan çocuklar bağlamında kapsamlı ve bütüncül bir şekilde analiz edilmesidir. Bu amaç doğrultusunda aşağıdaki alt problemlere yanıt aranmıştır. Çocuk kavramını içeren ombudsman kararların;

1. Tarihsel dağılımı nasıldır?
2. Türü nasıldır?
3. Konusu nedir?
4. Konu olduğu idare nedir?

YÖNTEM

Çalışmanın bu bölümünde araştırmanın modeli, örnekleme, veri toplama süreci ve araçları ile veri analizi ile ilgili bilgilere yer verilecektir.

Araştırma Modeli

Bu araştırmada nitel araştırma yöntemlerinden olan doküman incelemesi modeli kullanılmıştır. Nitel araştırmalar, bir konuyla ilgili geniş bakış açısı elde etmek isteyen araştırmalardır (Büyüköztürk vd., 2019). Yıldırım ve Şimşek (2016) nitel araştırmayı, nitel sürecin izlendiği, nitel veri toplama tekniklerinin kullanıldığı (Gözlem, görüşme, doküman incelemesi), olgu ve olayların kendi ortamlarında gerçekçi ve bütüncül bir yaklaşımla ortaya konulduğu araştırmalar olarak tanımlamıştır. Bu çalışmada nitel araştırma desenlerinden biri olan

durum çalışması deseni kullanılmıştır. Chmiliar (2010)' a göre durum çalışması, sınırlı bir sistemin nasıl işlediği ve çalıştığı hakkında sistematik bilgi toplamak için çoklu veri toplama kullanılarak o sistemin derinlemesine incelenmesini içeren metodolojik bir yaklaşımdır (akt. Subaşı ve Okumuş, 2017) .

Verilerin Toplanması

Araştırmanın veri toplama aşamasında nitel araştırma yöntemlerinin veri toplama tekniklerinden olan doküman analizi yöntemi kullanılmıştır. Doküman analizi, hâlihazırda basılı ve ya elektronik ortamda bulunan kaynakların incelenmesi, analiz edilmesi ve değerlendirilmesi işlemlerinin sistematik bir işleyiştir (Yıldırım ve Şimşek, 2016). Doküman analizinde çalışmanın konusu hakkında olan verileri ortaya koyacak tarama işleminin yapılması ve bu verilerin kayıt altına alınması için bir sistemin geliştirilmesi önemlidir (Gürbüz ve Şahin, 2018). Araştırmanın veri kaynağını 2017-2022 yılları arasında karar konusu “çocuk” olan Ombudsman Karar Bilgi Bankasında yer alan olan 65 ombudsman kararı oluşturmaktadır. Ombudsman Karar Bilgi Bankası’nda karar konusu kısmına “çocuk” kelimeleri yazılarak aratılmış ve bulunan kararlar taranmıştır. 65 kararın 9 tanesinin çocuklara yönelik karar içermediği belirlenmesi sebebiyle çalışma verileri 56 karar üzerinden toplanmıştır.

Ombudsman Karar Bilgi Bankası’nda yer alan çocuk konulu kararların genel eğilimini görmek ve “çocuk” temalı kararlar alanında herhangi bir çalışmaya rastlanılmadığı için bu veri kaynağı seçilmiştir.

Araştırmada betimsel içerik analizi yöntemi kullanıldığı için veri toplama aracı olarak betimsel içerik analizi şablonu kullanılmıştır. Bu yöntemle yapılmış çalışmalar incelenerek (Çetinkaya ve Taşar, 2017) araştırmacıların dikkat ettikleri başlıklara bakılmış, eğitim bilimleri alanında iki akademisyenin görüşleri alınarak bir şablon hazırlanmıştır. Şablon, uzman görüşleri çerçevesinde gerekli düzeltmeler yapılarak sınıflama formu haline getirilmiştir. Veri toplama aracı olarak kullanılacak şablonda, “yıl, karar, karar konusu ve başvuruya konu idare” başlıkları bulunmaktadır.

Verilerin Analizi

Nitel araştırmalarda ortaya çıkan bulguların çözümlenmesinde betimsel analiz kullanılmıştır. Bu araştırmada verilerin analizinde betimsel içerik analizi

kullanılmıştır. Betimsel içerik analizi yüzde ve frekans yoluyla veriler sağlayarak durumu olabildiğince dikkatli tanımlaması sebebiyle seçilmiştir. Yapılmış olan betimsel analiz ile Türkiye’de ombudsman kurumunun çocuk kavramını içeren 56 kararı araştırmacı tarafından belirlenen 4 maddelik sınıflama formu ile incelenmiştir. Yayın sınıflama formunda kararların ağırlıklı olarak hangi yıllarda verildiği, türleri, konuları ve başvuruya konu idareleri yer almıştır. Elde edilen veriler betimsel içerik analizi formuna işlenip ardından Excel programında tablollaştırılmış ve analiz süreci tamamlanmıştır. Araştırma verilerinin toplanması ve analizi sürecinde veriler iki araştırmacı tarafından bağımsız bir şekilde web sayfasında yer alan veriler dikkate alınarak kodlanmıştır. Kodlanan veriler araştırmacılar tarafından yıl, karar türü, karar konusu ve başvuruya konu idare başlıkların da elde edilen benzerlikler açısından bir araya getirilerek aynı kodlar altında toplanmıştır. Kodlayıcılar arası tutarlık (Güvenirlilik = Görüş Birliği / (Görüş Birliği + Görüş Ayrılığı) x 100) hesaplanması, uyum yüzdesinin %97 olarak bulunmuştur bu değer çalışmanın güvenilir olduğu şeklinde yorumlanabilir (Miles ve Huberman, 1994). Kodlama web sayfası dikkate alınarak yapılabilir, ayrıca kod oluşturulmuşsa yazar/yazarların katkısından bahsedilebilir.

BULGULAR

Bu bölümde çalışma kapsamında elde edilen bulgular, alt problemlere göre sunulmuş ve bulgulara ilişkin yorumlar yapılmıştır.

1. Kararların tarihsel dağılımı nasıldır ?

Türkiye’de çocukları içeren ombudsman kararlarının yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte verilmiştir.

Tablo 1. Kararların yılları

Yıl	f
2017	3
2018	5
2019	12
2020	9
2021	11
2022	16

Yukarıdaki tabloya göre çocukları içeren 2017 yılında 3, 2018 yılında 5, 2019 yılında 12, 2020 yılında 9, 2021 yılında 11 ve 2022 yılında ise 16 ombudsman kararlarının alındığı görülmüştür. Buna göre çocuk konulu en fazla ombudsman kararı 2022 yılında alınmıştır.

2. Kararların türünün dağılımı nasıldır ?

Türkiye’de çocukları içeren ombudsman kararlarının türlere göre dağılımı aşağıdaki grafikte verilmiştir.

Tablo 2. Kararların türleri

Türü	f
Tavsiye	39
Kısmen Tavsiye	2
Ret	10
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	5

Tablo 2’ye göre çocukları içeren ombudsman kararlarının türlerine bakıldığında tavsiye kararı 39, kısmen tavsiye kararı 2, ret kararı 10 ve kısmen tavsiye kısmen ret kararı ise 5 tanedir. Bu bulguya göre çocukları içeren ombudsman kararlarının genellikle tavsiye kararı türünde olduğu görülmekteyken, en az kısmen tavsiye kararı verildiği görülmektedir.

3. Kararların konusu nedir ?

Türkiye’de çocukları içeren ombudsman kararlarının konusu Tablo 3’de verilmiştir.

Tablo 3. Kararların konusu

1.	<i>“Başvuran, mevcut yasalar ve uygulamalar sebebiyle velayeti kendisinde olmayan çocuklarıyla kişisel ilişki tesisini düzenli olarak sağlayamadığını, bu alanda kendisinin ve çocuklarının haklarının ihlal edildiğini ifadeyle, uluslararası sözleşmelerle ve Anayasamızla garanti altına alınan hakların ulusal mevzuata yansıtılması ve buna uygun olarak mağduriyetlerin engellenmesi için gerekli idari tedbirlerin alınmasını talep etmektedir.”</i>
2.	<i>“Başvuran, mevcut yasalar ve uygulamalar sebebiyle boşanma sonrası velayet sahibi olmayan tarafla çocuğu arasında kişisel ilişki tesisinin düzenli olarak sağlanamadığını, bu alanda ebeveynler ile çocukların haklarının ihlal edildiğini ifadeyle, uluslararası sözleşmelerle ve Anayasamızla garanti altına alınan hakların ulusal mevzuata yansıtılması ve buna uygun olarak mağduriyetlerin engellenmesi için gerekli idari tedbirlerin alınmasını talep etmektedir.”</i>

3.	<i>"Başvuran, mevcut yasalar ve uygulamalar sebebiyle velayeti kendisinde olmayan çocuklarıyla kişisel ilişki tesisini düzenli olarak sağlayamadığını, bu alanda kendisinin ve çocuklarının haklarının ihlal edildiğini ifadeyle, uluslararası sözleşmelerle ve Anayasamızla garanti altına alınan hakların ulusal mevzuata yansıtılması ve buna uygun olarak mağduriyetlerin engellenmesi için gerekli idari tedbirlerin alınmasını talep etmektedir."</i>
4.	<i>"Başvuramın, eğitim-öğretim desteğinden ve PYBS bursundan çocuklarının faydalandırılması talebi hakkındadır."</i>
5.	<i>"Devlet Parasız Yatılılık ve Bursluluk Sınırlarında öğretmen çocuklarına ayrılan % 5'lik kontenjanın kaldırılması talebi ile sınav uygulamasına ilişkin diğer talepleri hakkındadır."</i>
6.	<i>"Maltepe 2 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda, kapasitenin üzerinde çocuğun usulsüz olarak barındırıldığı iddiasına istinaden, yaşanabilecek hukuk ihlallerinin önüne geçilmesini teminen konunun araştırılıp incelenmesi talep edilmektedir."</i>
7.	<i>"Başvuran, çocuklarıyla kişisel ilişkisinin engellendiğini, çocuklarını ancak icra kanalıyla görebildiğini, icra masraflarını ödeme gücünün kalmadığını ifadeyle kişisel ilişki tesisinde yaşanan hak ihlallerinin giderilmesi için gerekli yasal ve idari tedbirlerin alınmasını talep etmektedir."</i>
8.	<i>"Geçmişe yönelik olarak verilmeyen çocuk yardımlarının tarafına ödenmesi talebi hakkındadır."</i>
9.	<i>"Kamu görevinden emekli olan vatandaş eşine ve çocuklarına hususi pasaport verilmesini talep etmektedir."</i>
10.	<i>"Başvuran, oğlunun engelli olması sebebiyle ayrımcılığa ve baskıya maruz kaldıklarını ifade etmişlerdir, başvuran konunun incelenerek çözümlenmesini, soruşturma sonucunun tebliğini ve tespit edilecek hususlarda idare aleyhine tavsiye niteliğinde karar verilmesini talep etmektedir."</i>
11.	<i>"Çocuk yardımı ve asgari geçim indirimi ödeneğinin ödenmesi talebi hakkındadır."</i>
12.	<i>"Başvuran, çocuk teslimi ve çocukla kişisel ilişki tesisine yönelik ilamların icra sistemi dışına çıkarılarak ücretsiz bir şekilde gerçekleştirilmesini talep etmektedir."</i>
13.	<i>"21/12/2018 tarihinde Sincan Çocuk Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda gerçekleşen olaylar ve yapılan müdahale hakkındadır."</i>
14.	<i>"Başvuran, çocuk icrasının kaldırılmasını, ortak velayet hakkının tanınmasını ve çocuğu ile "düzenli ve sürekli kişisel ilişki tesisinin" sağlanması için gerekli yasal ve idari düzenlemelerin yapılmasını talep etmektedir."</i>
15.	<i>"Köyüne çocuk parkı yapılması, masa ve oturma bankı verilmesi talepleri hakkındadır."</i>
16.	<i>"Başvurucunun oğlu engelli çocuk ... için yeniden evde bakım ücreti ödenmesi talebi hakkındadır."</i>
17.	<i>"Başvuramın Eskişehir Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü'nün 18/06/2018 tarih ve E.397481 sayılı 'Güreş Kafile Onayı' konulu Görev Oluru kapsamında çocuk sporcuların masraflarının karşılanması talebi hk."</i>
18.	<i>"Ceza infaz kurumlarında bulunan çocukların açık görüş yapabilmesi için Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret Edilmeleri Hakkındaki Yönetmelikte değişiklik yapılması talebi hakkındadır."</i>
19.	<i>"Başvuran, engeli %40 altında olan çocuklara sunulan eğitim ve istihdam hizmetlerinin yetersiz olduğunu ifade etmektedir."</i>
20.	<i>"Çocuklar için park alanı ve yeşillendirilerek ağaçlandırılma alanı yapılması talebi hakkındadır."</i>
21.	<i>"Başvuran, çocukları için sosyal yardımda bulunulmasını talep etmektedir."</i>
22.	<i>Engelli çocuk aile yardımı hakkında.</i>
23.	<i>"Başvuramın, Talipli Köyünde yaşayan çocukların oyun haklarının güvence altına alınması talebi hakkındadır."</i>
24.	<i>"Çocuk yardımının geriye dönük ödenmesi talebi hk."</i>

25. "Başvuramın aile ve çocuk yardımı talebidir."
26. "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu tarafından Vadim TV ve Doruk TV logolu kanalların çocukların, gençlerin ve toplumun ahlak yapısı üzerinde olumsuz etkiler bırakan içerikteki reklamlarının engellenmesi ve ya bu içerikten arındırılması, bu konuda kanuni düzenleme gerekiyorsa TBMM tarafından yasal düzenleme yapılması talebi hakkındadır."
27. "Hükümlü annenin, 6 yaşını dolduran kızının eğitim-öğretim dönemi sonuna kadar ceza infaz kurumunda kendisiyle kalması talebi hk."
28. "Geçmişe dönük engelli çocuk yardımı ödenmesi talebi hk."
29. "Başvurucu çocuğun, evde bakım hizmeti ücretinden faydalandırılması yönündeki talebi hakkındadır."
30. "Başvuran çocuğun, çocukların kültürel ve sanatsal faaliyetlere katılım hakkının desteklenmesi amacı gözetilerek hazırlanan mevzuat hükümleri gereği hak ettiği cumhuriyet altınlarının tarafına verilmesi talebi hakkındadır."
31. "Başvuran çocuğun, çocukların kültürel ve sanatsal faaliyetlere katılım hakkının desteklenmesi amacı gözetilerek hazırlanan mevzuat hükümleri gereği hak ettiği cumhuriyet altınlarının tarafına verilmesi talebi hakkındadır."
32. "Başvuru sahibinin "3-6 Yaş Çocuk Bakımı ve Eğitimi" alanında almış olduğu kurs bitirme belgesinin geçerli sayılarak atamasının yapılması talebi hakkındadır."
33. "Başvuramın ve eşinin, çocuklarının anne babalarını aynı anda ziyaret edebileceği, eşi ve kendisinin de açık ve kapalı görüşlerde birbirlerini görebileceği, çocuklarına yakın olan cezaevlerinden birine nakil talebi hakkındadır."
34. "Başvuran çocuk, tabletinin olmaması nedeniyle EBA sisteminde verilen derslere katılmadığını belirterek tablet talebinde bulunmaktadır."
35. "Çocukların barındırıldığı ceza infaz kurumlarında, ortak kullanımlarına çamaşır ve kurutma makinesi tahsis edilmesi istemine ilişkindir."
36. "Suça sürüklenen çocuğun ve davanın tüm ayrıntılarını ifşa eden ilanent tebligat uygulamasının kaldırılması ve konuyla ilgili yasal düzenleme yapılması talebi hk."
37. "Başvuramın bakmakla yükümlü olduğu eşi ve çocuklarının zorunlu sağlık sigortası masraflarının bağlı bulunduğu kurum tarafından ödenmesi talebi hakkındadır."
38. "Başvuramın eşi ve çocuklarının sosyal yardım taleplerinin reddedilmesi işlemlerinin hukuka aykırı olduğu iddiası hakkındadır."
39. "Başvuramın, eşi ile birlikte çocuklarının bulunduğu Seydişehir de bulunan Ceza İnfaz Kurumuna nakillerinin yapılmasını talep etmektedir."
40. "Başvuramın telefon görüşmelerinde yaşadığı sorunların giderilmesi ile eşi ve çocuklarının bulunduğu Kayseri ilindeki infaz kurumlarından birine nakil istemi hakkındadır."
41. "Ceza infaz kurumunda bulunan başvuramın ve eşinin, çocuklarının ikamet ettiği ilde bulunan bir ceza infaz kurumuna nakil talebi hakkındadır."
42. "Başvuramın, çocukları ile yakından ilgilenebilmek ve aile bütünlüğünü sağlamak için Diyarbakır ilinden İstanbul ve ya Sakarya iline nakil talebi hakkındadır."
43. "Başvuran, eşi ile birlikte aynı ceza infaz kurumunda olduklarını ifadeyle, çocuklarının ikametine yakın bir ceza infaz kurumuna nakillerini talep etmektedir."
44. "Başvuramın, eşinin de ceza infaz kurumunda olduğundan bahisle çocuklarının yaşadığı ildeki bir ceza infaz kurumuna nakil talebi."

45. “Çocuk yardımı alma talebi hk.”
46. “Başvurucunun çocuğunun özel gereksinimli olması ve Bayburt ilinde tedavisinin mümkün olmaması nedeniyle, çocuklar üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkisi olan tüm idari işlemlerde çocuğun yüksek yararının gözetilmesi ilkesi gereği, Mersin iline nakil edilme talebi hakkındadır.”
47. “Başvuramın, eşinin hükümlü olarak barındırıldığı infaz kurumunun bulunduğu ve çocuklarının bakım ve gözetiminde olduğu ailesinin yaşadığı Kocaeli ilinde bulunan bir infaz kurumuna nakil istemine ilişkindir.”
48. “Başvuran çocuk, Batman Merkez İbn-i Sina Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi Anadolu Meslek Programı Sağlık Hizmetleri alanına nakil müracaatı talebinde yaşadığını iddia ettiği mağduriyetin giderilmesini talep etmektedir.”
49. “Tarsus 2 No’lu T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda bulunan başvuranın, eşinin de aynı anda Şırnak T Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda bulunması sebebiyle ailece yaşadıkları mağduriyetin giderilmesini teminen, çocuklarının bulunduğu İstanbul iline nakledilmesi talebi hakkındadır.”
50. “Başvuramın, kendisinden farklı bir ildeki ceza infaz kurumunda bulunan eşiyile birlikte, çocuklarının ikametine yakın bir ceza infaz kurumuna nakledilme talebine ilişkindir.”
51. “Kolaylaştırıcı kişi uygulamasından faydalanma hakkının sadece otizm spektrum bozukluğu olan çocuklar değil tüm özel gereksinimli çocuklara tanınması talebi hakkındadır.”
52. “Başvurucunun oğlu ile birlikte diğer özel gereksinimli çocukların nitelikli eğitim alma haklarının güvence altına alınması talebi hakkındadır.”
53. “Engelli çocukları bulunan başvuranın eğitim izni talebi hakkındadır.”
54. “Başvuran çocuğun, çocukların kültürel ve sanatsal faaliyetlere katılım hakkının desteklenmesi amacı gözetilerek hazırlanan mevzuat hükümleri gereği isminin tebliğler dergisinde yayımlanması talebi hakkındadır.”
55. “Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrıma Yönetmeliği’nin çocukken yargılanmış kişiler açısından uygulanmasına ilişkin bazı hususlarda Yönetmeliğin ilgili maddelerinde değişiklik yapılması talebi hakkındadır.”
56. “Özel gereksinimli çocuk için evde bakım aylığı bağlanması talebi hakkındadır.”

*Karar konuları <https://kararlar.ombudsman.gov.tr> sitesinden karar konusu kısmına “çocuk” yazılarak doğrudan alınmıştır.

Tablo 3 göz önüne alındığında çocuk kavramını içeren ombudsman kararlarının konularının genellikle ceza infaz kurumunda cezalarını çekmekte olan mahkumların çocukları ve ailelerinin bulunduğu illere nakil edilmek istemeleri yönünde başvuru yaptıkları sonucuna ulaşılmıştır. Bu konuyu özel gereksinimli çocuklara yardım yapılması, eğitimsel talepler ve çocukların oyun hakkını kapsayan konular takip etmektedir.

4. Başvuruya konu olan idarelerin dağılımı nasıldır ?

Türkiye’de çocukları içeren ombudsman kararlarına başvuruya konu olan idarelerin dağılımı aşağıdaki tablo da verilmiştir.

Tablo 4. Başvuruya konu idareler

Başvuruya Konu İdare	f
Adalet Bakanlığı	19
Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	14
Milli Eğitim Bakanlığı	12
Türkiye Büyük Millet Meclisi	4
Türkiye Barolar Birliği	3
Sağlık Bakanlığı	3
Ceza ve tevkifevleri genel müdürlüğü	3
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	1
Milli Savunma Bakanlığı	1
Hazine ve Maliye Bakanlığı	1
Adana Valiliği	1
Gümüşhane Valiliği	1
Balıkesir Valiliği	1
Sivas Valiliği	1
Kütahya Dumlupınar Üniversitesi	1
Şehitkamil Kaymakamlığı	1
Sosyal Güvenlik Kurumu	1
CB Sosyal Politikalar Kurulu	1
Radyo Televizyon Üst Kurulu	1
Gaziantep Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü	1
Gaziantep İl Millî Eğitim Müdürlüğü	1
Eskişehir Gençlik Ve Spor İl Müdürlüğü	1
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	1
Bakırköy Belediyesi	1
Bulancak Belediyesi	1
Sarıkamış Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı	1
Sorgun Sosyal Hizmetler Müdürlüğü	1

Tablo 4’de çocukları içeren ombudsman kararlarına başvuruya konu olan idarelere yer verilmiştir. Tabloya göre en fazla başvuruya konu idare Adalet Bakanlığı olurken onu Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı takip etmiştir.

SONUÇ

Araştırma kapsamında çocuk kavramını içeren ombudsman kararlarının yıllara göre dağılımına bakıldığında kararların büyük oranda 2022 yılında alındığı sonucuna ulaşılmıştır. Ardından alınan kararların türlerine yönelik inceleme gerçekleştirildiğinde alınan kararların çoğunun tavsiye türünde olduğu gözlenmiştir. Bu durum aslında ombudsmanlık kurumunun çocuk temelli kararların genelinde başvuruya konu idareye öneriler sunduğunu göstermektedir. Çocuk kavramı bazında yapılan inceleme neticesinde tavsiye kararı taşıyan ombudsman kararı sayısının fazla olması durumu idare tarafından gerçekleştirilen uygulamaların uygun olmadığını ve ya yetersiz olduğunu düşündürülebilir. Ombudsmanı en önemli özelliklerinden birisi de vermiş olduğu kararlarının bağlayıcı nitelik taşımasıdır. Fakat son zamanlarda kurumların verilen tavsiye kararlarına uyma konusunda istekli olduğu ve ombudsman kararlarına yönelik farkındalık geliştiği de söz konusudur. Özellikle 2016 yılında alınan kararlara uyulma oranı %42 iken 2021 yılında %79’a ulaşmıştır. 2017 yılında kurumun karar türleri arasında dostane çözüm karar türünün eklenmesiyle çözüm türü de eklenmiştir ve bu bağlamda sadece 2021 yılı için dostane çözüme ulaştırılan karar sayısı 3160 olarak gerçekleşmiştir. Çalışma kapsamında alınan kararların konuları incelendiğinde en fazla karar konularının çoğunlukla mahkumların başvurusu olduğu gözlenmiştir. Mahkumlar tarafından yapılan başvuruların konusu çocuk ve ailelerinin bulunduğu illere nakil edilme isteğine yöneliktir. Bu konunun ardından çalışmaya konu diğer kararlara bakıldığında ise yer alan karar konularının özel gereksinimli bireylere yönelik yardım, eğitim hizmetlerinin iyileştirilmesi gibi konularda olduğu görülmüştür. Özel gereksinimli bireylere yönelik olarak yapılan sosyal yardım ve hizmetlerin amacına ulaşabilmesi ve uygulamadaki eksikliklerin giderilmesi için kişilerin sahip oldukları hak ve yükümlülükler konusunda bilinçlendirilmesi gereklidir (Buluş, 2022). Özel gereksinimli bireylerin ve yakınlarının ombudsmanlık kurumuna yapmış oldukları başvurularda aslında bireylerin sosyal hizmetler açısından bilinçlendiğini göstermektedir. Çalışmadan elde edilen bulgulara göre ombudsman kararlarına konu olan idareye bakıldı-

ğında başvuruya konu olan en fazla idare Adalet Bakanlığı olurken, bunu Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı takip etmiştir. Başvuru konularında en fazla başvuru konusunun mahkumların nakil isteklerini içermesi durumu Adalet Bakanlığına bağlı olduğu için başvuruya konu idare olarak en fazla olması da olağandır. Çocuk kavramını içeren ombudsman kararlarında en fazla başvuruya konu edilen durumun en fazla mahkumların aileleri ve çocuklarının olduğu illere nakil edilmesi konusu yer alırken Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), Messina kararında bir mahpusun ailesiyle ilişkisini devam ettirmesinde devletin pozitif bir yükümlülüğünün olduğunu belirtmiş ve yetkililerinin mahkumun yakın aile üyeleriyle görüşmesini devam ettirmesi konusunda yardımcı olması, mahkumun aile hayatına saygı hakkının önemli bir parçası olduğunu belirtmiştir (Osmanoğlu ve Parlak, 2021). AİHM kararları ve çocuğun ailesi ile sosyal gelişimde ailesini tanımmasının öneminden hareketle mahkumların aile ve çocuklarının olduğu illere nakil edilme isteklerinin olumlu karşılanması gerekmektedir. Başvuruya konu olan diğer bir durum ise çocuklara yönelik gerçekleştirilmesi beklenen ve istenen sosyal yardımlardır bunlar özel gereksinimli çocuklarına maddi destek yardım istenmesi, eğitim öğretim sürecinde burs desteklerinin verilmesidir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 42. maddesinde “Devlet, maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır” ve 61. maddesinde “Devlet, harp ve vazife şehitlerin dul ve yetimleriyle, malül ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirler alır.... Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır.” hükümlerine yer verilmiştir. Anasayımızda yer alan hükümlere göre ombudsmanlık kurumu tarafından bireylerin çocukları hakkında istemiş oldukları sosyal yardım vb. başvuruların olumlu sonuçlanması gerekmektedir. Başvuruya konu olan durumlardan bir tanesinin çocuk oyun alanlarının istenmesidir. 1959 yılında yayınlanan Çocuk Hakları Bildirgesinin 7. Maddesinde “Çocuğa eğitimde olduğu gibi, oyun oynamada da tam fırsat tanınmalıdır; toplum ve kamusal otorite bu hakkı yerine getirmeye çalışmalıdır.” ifadesi yer alırken 1989 tarihinde Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Çocuk Hakları Sözleşmesi’nin 31.maddesinde; “Taraflar Devletler çocuğun dinlenme, boş zaman değerlendirme, oynama ve yaşına uygun eğlence (etkinliklerinde) bulunma ve kültürel ve sanatsal yaşama serbestçe

katılma hakkını tanırlar. Taraf Devletler, çocuğun kültürel ve sanatsal yaşama tam olarak katılma hakkını saygı duyarak tanırlar ve özendirirler ve çocuklar için, boş zamanı değerlendirmeye, dinlenmeye, sanata ve kültüre ilişkin (etkinlikler) konusunda uygun ve eşit fırsatların sağlanmasını teşvik ederler.” hükmü vurgulanmıştır (UNİCEF, 2023). Türkiye Cumhuriyeti'nin de Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne taraf olduğu bilinmektedir ve bu sebeple ombudsmanlık kurumunun çocuklar için oyun oynama alanları, sanat, spor vb. etkinliklere katılmalarına yönelik başvurulara olumlu yönde karar vermesi beklenmektedir.

Yöneten ve yönetilenler arasındaki uyuşmazlıkların çözümü ülkenin güncel refahı açısından önemlidir, ancak çocuk konusu mevzu olduğunda alınan kararların ülkenin hem bugününü hem de geleceğini etkileyeceği unutulmamalıdır. Ombudsmanlık kurumunun devlet ve toplum üzerinde sahip olduğu koruyucu, düzenleyici ve yol göstericilik görevleri, çocuk açısından değerlendirildiğinde daha da bir önem kazanmaktadır. Ombudsmanlık Kurumu'nun almış olduğu kararların çocuklar nezdinde incelendiğinde kurumun işlevlerini yeterince yerine getirdiği söylenebilir. Ancak Çocuk Ombudsmanlığı kavramının Türkiye'de ayrı bir bölüm olarak kurulması gerektiğine inanılmaktadır. Öte yandan KDK tarafından 2014 yılında gerçekleştirilen bir çalışmayla çocukların direkt erişim sağlayabileceği bir internet sitesi oluşturulmasının ve direkt olarak çocukların erişimine sunulmasının ülkemiz açısından önemli bir adım olduğu düşünülmektedir. Bu internet sitesinde 5-12 yaş grubu ve 12-18 yaş grupları ve de görme engelli çocuklar için olmak üzere ayrı ayrı sayfalar hazırlanmıştır. Bu yaş gruplarının özelliklerine uygun olarak içerik ve erişim sağlanmıştır. Çocuklar bu web sayfası üzerinden kendi haklarına ilişkin başvurularda bulunabilmektedirler (KDKcocuk, 2022). Gelecekte yapılacak çalışmalar açısından, Ombudsmanlık Kurumu'nun velilere, öğretmenlere ve çocuklara daha iyi tanıtılabilmesi toplumun refahı açısından kıymetlidir. Ombudsmanlık kavramı ve Ombudsmanlık Kurumu'nun tanıtılması ve görevlerinin daha iyi anlaşılabilmesi için veli ve öğretmenlere eğitimler düzenlenmelidir. Ayrıca geleceğimizin teminatı olan çocuklarımızın Ombudsmanlık Kurumu ve kavramını daha iyi anlayabilmeleri açısından okulöncesi eğitim programlarında Ombudsmanlık kavramına ve Kurumuna değinilmesinin faydalı olacağına inanılmaktadır. Unutmamak gerekir ki ağaç yaş iken eğilir ve erken çocukluk döneminde edinilen bilgiler daha kalıcı olmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, geleceğin yetişkinleri olacak çocukların bireysel haklarını korumak ve yaşayabilecekleri olası hak ihlalleri karşısında sahip

oldukları hakların neler olduğunu öğrenmelerinin ve de hak ihlalleri karşısında nereye başvurabileceklerini bilmelerinin önemli olduğuna inanılmaktadır. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun işlevleri hakkında erken çocukluk dönemindeki çocukların kendi yaş düzeylerine uygun bir şekilde fikir sahibi olmaları, çocukların sosyal ve duygusal gelişimleri açısından önemlidir. Bu bağlamda bu çalışmanın bundan sonra yapılacak program çalışmalarına ve araştırmalara ışık tutacağına inanılmaktadır.

KAYNAKÇA

- ALTUĞ, Yılmaz (2002). **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.
- ASKER, Mehmet (2022). **Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, Hukuki Yapısı ve İşlevselliği** (Yüksek Lisans Tezi). Bitlis Eren Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Bitlis.
- ASLAN, Kadir (2002). Değişen Toplumda Aile ve Çocuk Eğitiminde Sorunlar. **Eğitim Dergisi**, 1(2).
- BULUŞ, Sıdıka (2022). Engelli Bireylere Yönelik Kamusal Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler . **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi** , Prof. Dr. M. Fatih UŞAN’a Dekanlıkta 10. Yıl Anısına Teşekkür Armağanı (2022-2) , 835-872 . DOI: 10.33432/ybuhukuk.1136491
- BÜYÜKÖZTÜRK, Şener, KILIÇ ÇAKMAK, Ebru, AKGÜN, Özcan Erkan, KARADENİZ, Şirin ve DEMİREL, Funda (2019). **Bilimsel Araştırma Yöntemleri**. (26. Baskı). Pegem Akademi.
- COHEN, C. (2005). **Influence of Parental Beliefs On Attitudes And Exercise Levels In Middle School Children**. (Doktora Tezi). Florida State University, Florida.
- ÇETİNKAYA, Ertan ve TAŞAR, Fatih (2017). Fen bilimleri eğitimi alanında Türkiye merkezli argümantasyon araştırmalarının çeşitli değişkenler açısından incelenmesi. **Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi** 1-29.
- ÇKK(2005). “**Çocuk Koruma Kanunu**.” Resmi Gazete Sayı: 25876
- PARLAK, Bekir, DOĞAN, Kadir Caner (2019). **Postmodern Kamu Yönetimi**. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- ELKİND, David. (1999). Çocuk ve Toplum Gelişim ve Eğitim Üzerine Denemeler. **Çev.Demet Öngen**, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.
- GÖKÇE, Ali Fuat (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi. **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**.
- GÜLER, Samet Çağrı (2022). **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Denetimi: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği** (Yüksek Lisans Tezi). Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

- GÜRBÜZ, Sait ve ŞAHİN, Faruk (2018). **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- JORGENSEN, Per Schultz, LETH, Ingrid ve MONTGOMERY, Edith (2011). The Children's Rights Convention in Denmark: A Status Report on Implementation., **Early Education and Development**, 22(5), 839–862.
- KARADOĞAN, Umut (2019). "Çocuk ve Çocukluk" Kavramının Tarihsel Süreçte Değerlendirilmesi . Çocuk ve **Medeniyet** , 4 (7) , 195-226 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/cm/issue/57213/807902>
- KDKÇocuk(2022). "KDK Çocuk Hakkımızda" <https://kdkcocuk.gov.tr/anasayfa/hakkimizda/index.html?theme=the-box> (01.12.2022).
- MAMUR IŞIKÇI, Yasemin ve İNCE, Doğukan (2019). Çocuk Haklarının Korunması ve Geliştirilmesinde Örnek Bir Model: Norveç Çocuk Ombudsmanı. **Ankara Barosu Dergisi** 76, 51-74
- ONUR, Bekir (2005). **Türkiye'de Çocukluğun Tarihi** (2.bs.). Ankara: İmge Yayıncılık.
- OSMANOĞLU, Bilal ve PARLAK, Oğuzhan Emre (2021). Mahpusların Aileleri Ve Yakınlarıyla Görüşme Hakkı . **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** , 18 (1) , 237-290 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yuhfd/issue/60648/894831>
- ÖNEN, Mustafa ve ERGÜZEL Enis (2021). İskandinavya Çocuk Ombudsmanlığı Sistemi ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği. **Ombudsman Akademik**. 7. 33-65.
- ÖZTAN, Güven Gürkan (2013). **Türkiye'de Çocukluğun Politik İnşası**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- PARLAK, Bekir ve DOĞAN, Kadir Caner. (2016). **Kamu Yönetimi: Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesinde Rol Oynayan Kuramsal Yönler Üzerine Bir Giriş**, İstanbul: Bera Basım Yayıncılık.
- SOYKAN, Müslüm (2022). Kadın, Çocuk ve Aile Ombudsmanlığı Dünya Örneklerinin Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu Çalışmaları Bağlamında Değerlendirilmesi. **Türk Yönetim Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 3(1), 01-12.
- SUBAŞI, Münevver ve OKUMUŞ, Kübra (2017). Bir araştırma yöntemi olarak durum çalışması. **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21(2),419-426.

- SUNAL, Handenur (2021). **Türkiye’de Kamu Kurumlarının Ombudsmanlık Denetimi Üzerine Nitel Bir Araştırma.** (Yüksek Lisans Tezi). Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Çanakkale.
- TAN, Mine (1989) “Çağlar Boyunca Çocukluk”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, 22(1) <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/788106>.
- ANAYASA (1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Erişim Tarihi: 28.04.2023
- TCK(2004). “**Türk Ceza Kanunu.**” Resmi Gazete Sayı: 25611
- TDK (2022) “**Türk Dil Kurumu Sözlük.**” <https://sozluk.gov.tr/>. Erişim Tarihi: 2.12.2022
- TEMİZKAN, Koray (2008). **Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği**, (Yüksek Lisans Tezi). Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- TUTAL, Erhan (2014). **Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık: İdarenin Denetimi, Ombudsmanlık Müessesesi. Dünyadan Örnekler, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun İncelenmesi, Anayasa Mahkemesi Kararı.** Adalet Yayınevi, Ankara.
- UNİCEF(2023). Çocuk Haklarına Dair Sözleşme Erişim Tarihi: 28.04.2023
- UYAN SEMERCİ, Pınar, MÜDERRİSOĞLU, Serra, KARATAY, Abdullah, EKİM AKKAN, Başak, KILIÇ, Zeynep, OY, Burcu ve URAN, Şaylan (2012). **Eşitsiz Bir Toplumda Çocukluk**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- YALÇIN, Alemdar ve AYTAŞ, Gıyasettin (2005). Çocuk Edebiyatı. Ankara: Akçağ Yayınları.
- YILDIRIM, Ali ve ŞİMŞEK, Hasan (2016). **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri.** (10. Baskı). Seçkin Yayıncılık.

LONDRA, NEW YORK, İSTANBUL VE ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ STRATEJİK PLANLARININ BİRLEŞMİŞ MİLLETLERİN ŞEHİRLERDE PLANLAMA YAKLAŞIMI İLE BİRLİKTE DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of the Strategic Plans of London, New York, Istanbul and Ankara Metropolitan Municipalities with the Planning Approach of the United Nations in Big Cities.

Dr. M. Serdar ERBAŞ*

Geliş Tarihi: 7.03.2023 | Yayına Kabul Tarihi: 2.06.2023

Öz

Şehirler ve özellikle büyükşehirler toplum hayatı ve insanlar için hayati derecede önemlidir. Günümüzde insanların çoğunluğu şehirlerde, büyükşehirlerde ve İstanbul, Londra, New York gibi metropolitan şehirlerde yaşamaktadır. Bu nedenle, özellikle büyükşehirlerin ve metropolitan şehirlerin planlanması ve yönetimi önem taşımaktadır. Tam bu noktada bazı metropolitan nitelikli şehirlerde stratejik planlamanın gerektiği şekilde yapılmaması ve dünyada gelişen yönetim uygulamalarından yararlanılmaması nedeniyle kent sakini insanların hayatında beklenen iyileşmelerin sağlanamaması sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple büyükşehirlerin ve metropolitan şehirlerin planlamanın ve stratejik planlarının nasıl yapıldığı ve nasıl yapılması gerektiği sorusu ile karşılaşılmaktadır. Bu çalışmada, uluslararası örnekler ve rehberlerden yararlanarak büyükşehirlerde ve metropolitan büyükşehirlerde planlama, stratejik yönetim ve stratejik planlama süreçlerinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi sürecine katkı sağlamak amaçlanmıştır. Çalışmada literatür araştırması ve derleme yöntemi kullanılmıştır. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinde

Abstract

Cities and especially metropolitan cities are vitally important for community life and people. Today, the majority of people live in cities and metropolitan cities such as Istanbul, London and New York. Because of that, especially the planning and management of metropolitan cities is crucial. At this point, in some metropolitan cities, the problem of not achieving the expected improvements in the lives of the people of the city can be encountered due to the fact that the strategic planning is not done properly and the management practices developed in the world are not utilized. For this reason, the question of how the planning and strategic plans of metropolitan cities are made and how they should be done is arising. In this study, it is aimed to contribute to the development and improvement of planning, strategic management and strategic planning processes in metropolitan cities by making use of international examples and guides. Literature research and compilation method were used in the study. Strategic planning and strategic management system in metropolitan municipalities in Turkey has been put forward in

* Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başmüfettiş, Dr. Muhammet Serdar ERBAŞ, mserdar.erbas@saqlik.gov.tr; ORCID ID: 0000-0002-2865-0166.

stratejik planlama ve stratejik yönetim sistemi yasal ve yönetsel düzenlemeler ışığında ortaya koyulmuştur. Örnek şehirler olarak Türkiye'nin Başkenti olan Ankara ve ekonomi açısından en büyük şehri olan İstanbul ile nüfusu ve ekonomik yapısı itibarıyla İstanbul'un bir benzeri ve global ölçekte gelişmiş bir şehir olan New York şehri; nüfusu ve başkent olması ile Ankara şehrinin bir benzeri olan ve global ölçekte gelişmiş bir şehir olan Londra şehri; büyükşehirlerin stratejik planları karşılaştırmasına dahil edilmiştir. Birleşmiş Milletler HABİTAT Gündemi Kentsel Göstergeler Programı, Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber, Kentsel Refah Ölçüm Metodolojisi, Kentsel Refah Endeksi, Akıllı Şehirler Yaklaşımı gibi uluslararası nitelikte kentsel planlama ve stratejik planlama yaklaşımları ve standartları ortaya koyularak Londra, New York, İstanbul ve Ankara büyükşehir belediyelerinin stratejik planları özellikle belirlenen amaçlar yönüyle incelenmiş, bu şehirlerin stratejik planları, Birleşmiş Milletlerin yerel yönetimlerde planlama rehberleri ile birlikte karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Türkiye'de belediye stratejik planları beş yıllık seçim dönemine uygun olarak hazırlanmakla birlikte büyükşehirlerin stratejik plan dönemlerinin daha uzun vadeli trendler de dikkate alacak şekilde geliştirilmesi tartışılmalıdır. Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde; büyükşehirler için HABİTAT Gündemi Kentsel Göstergeler Programı, Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber, BM Kentsel Refah Ölçüm Metodolojisi ve Kentsel Refah Endeksi, Akıllı Şehirler gibi uluslararası nitelikli rehberler dikkate alınarak farklı bir planlama metodolojisi oluşturulması, büyükşehir stratejik planlarında Londra şehri örneğinde olduğu gibi merkezi yönetimin katılımının sağlanması ya da görüşünün alınması uygun olacaktır. İstanbul ili ve çevresi için bir metropolitan bölge planlaması yapılmasının gündeme getirilmesinin ve İstanbul ve Ankara gibi büyükşehirlerde stratejik plan dışında ulaşım, çevre, kalkınma, deprem ve afetle mücadele gibi özel temalı planların da stratejik planla uyumlu şekilde hazırlanmasının faydalı olabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Metropolitan Şehir, Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim, İstanbul, Ankara, New York, Londra.

the light of legal and administrative regulations. As exemplary cities, Ankara, the Capital of Türkiye, and İstanbul, the largest city in terms of economy, and New York, a city similar to İstanbul in terms of population and economic structure, and a developed city on a global scale; The city of London, which is similar to the city of Ankara with its population and being the capital, and a developed city on a global scale; included in the comparison of strategic plans of metropolitan cities. International urban planning and strategic planning approaches and standards such as United Nations HABİTAT Agenda Urban Indicators Program, International Guide for Urban and Regional Planning, Urban Welfare Measurement Methodology, Urban Welfare Index, Smart Cities Approach have been put forward and strategic plans of London, New York, İstanbul and Ankara municipalities were examined in terms of the objectives determined in strategic plans of these cities were evaluated in comparison with the planning guides of the United Nations. Although municipal strategic plans in Türkiye are prepared in accordance with the five-year election period, it should be discussed that the strategic plan periods of metropolitan cities should be developed in a way that takes into account longer-term trends. In the Strategic Planning Guide for Municipalities; It would be appropriate to form a different planning methodology for metropolitan cities taking into account internationally qualified guides such as the HABİTAT Agenda Urban Indicators Program, the International Guide for Urban and Regional Planning, the UN Urban Welfare Measurement Methodology and Urban Welfare Index, and Smart Cities. It has been concluded that it would be beneficial to bring a new metropolitan regional planning method to the agenda for the province of İstanbul and its surroundings, and to prepare special themed plans such as transportation, environment, development, earthquake and disaster fighting in harmony with the strategic plan in addition to the strategic plan in metropolitan cities such as İstanbul and Ankara.

Keywords: Metropolitan City, Strategic Planning, Strategic Management, İstanbul, Ankara, New York, London.

GİRİŞ

Farabi'ye göre insan gerçek mutluluğa ancak erdemli şehirde (medinetül fadıla) ulaşabilir. Erdemli şehir, ilahi düzen içerisinde gökyüzünün yeryüzündeki tamamlayıcısıdır. İbn-i Haldun'a göre ise kent yaşayan bir organizmadır, kentler de aynı insanlar gibi doğar, yaşar ve yok olurlar. Thomas More ise hayali Ütopya adasında 54 büyük ve güzel şehir hayal etmiştir (Ekici, 2019: 77). Bu durum tarih boyunca insanların şehir ve şehir yaşamına ilişkin beklentilerini sistematize etmeye çalıştıklarını göstermektedir.

Küreselleşmeyle beraber çok hızlı bir değişimin yaşandığı günümüzde kurumların varlıklarını sürdürebilmeleri, bu değişimi ve doğuracağı sonuçları önceden tahmin edebilmeleri ile ilgilidir. Kurumların kısıtlı kaynaklar ile hedeflerine ulaşabilmesi ve bulunduğu çevreye uyum sağlayabilmesi stratejik planlamayı bütün kurumlar için zorunlu hale getirmiştir. Son zamanlarda dünyada ağırlık kazanan yerleşme eğilimi sonucu olarak yerel yönetimler ve onun en önemli aktörü olan belediyeler giderek önem kazanmaktadır. Belediyelerden doğrudan hizmet alan vatandaşların beklentilerinin artmasına rağmen kaynakların kısıtlı olması, belediyeleri daha verimli ve etkili hizmet sunma noktasında zorlamaktadır (Arıkan, 2016: IV). Stratejik planlama, sistematik şekilde bir kurumun durumunu, hedeflerini ve hedeflere yönelik faaliyetlerini belirleyen bir süreç olup bu süreç sonucunda güncellenebilen, yöneticiler için rehber niteliği taşıyan stratejik plan ortaya çıkmaktadır (Memiş, 2019: 2). Kamu kurumları açısından stratejik plan, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" şeklinde tanımlanmıştır. Stratejik plan, stratejik planlama çalışmalarının nihai sonucunun yazılı hale getirilmiş ve yetkili makam ya da kişilerce onaylanmış şeklini ifade etmektedir.

Yerel yönetimlerde stratejik yönetim yaklaşımının uygulanması ise yerel yönetimlere bir yön belirleme kaygısının yanı sıra vatandaş beklentisinin iyi belirlenmesi, vatandaşın yerel yönetimlere katılımının sağlanması, yerel yönetimlerin günü kurtaran rutin işler yerine daha somut çıktılar sağlayacak orta ve uzun vadeli faaliyetlere odaklanmaları açısından önemlidir. Bununla birlikte yerleşmeye yönelik küresel yaklaşımlar da yerleşme ve yerel yönetimlerde stratejik plan-

lama sürecini hızlandırmaktadır. Stratejik planlama, kamu kurumlarına özellikle belirsizlik ve kriz dönemlerinde beklenmedik olaylarla nasıl başa çıkacakları hususunda yardımcı olan bir yönetim sistemidir. Bu kapsamda kurum içi durum ve çevre analizleri, fırsat ve tehditlerin önceden öngörülebilmesi, kaynakların ise bu doğrultuda en etkin şekilde kullanılması açısından önem taşımaktadır. Ulaşılması gereken hedeflerin gerçekçi şekilde saptanması, mevcut durumdan hedeflenen duruma en hızlı ve etkin şekilde ulaşılması stratejik plan hazırlamanın ve uygulamanın temel amacını teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerde stratejik planın hazırlanması kadar uygulanma sürecini de kolaylaştıracak kültürün oluşturulması önemlidir. Yerel yönetimlerde stratejik planlamanın başarılı olması için üst yönetimin stratejik bir bakış açısına sahip olması gerekmektedir. Diğer taraftan çalışanların da süreci sahiplenmesi önemlidir. Stratejik yönetim, en üst düzeyden en alt düzeye kadar aynı hedeflere odaklanmış istekli bir yönetici ve çalışan kadrosunu gerektirmektedir. Esasında bu durum, stratejik yönetim anlayışının hem iç hem dış paydaşların ve vatandaşların katılımını gerektirdiğini göstermektedir (Güngör ve Kutlu, 2018: 306, 314-315).

Şehirler ve özellikle büyükşehirler toplum hayatı ve insanlar için hayati derecede önemlidir. Günümüzde insanların çoğunluğu şehirlerde ve önemli bir bölümü büyükşehirlerde ve bazen büyükşehri de aşan İstanbul, Londra, New York gibi metropolitan şehirlerde yaşamaktadır. Bu noktada özellikle büyükşehirlerin ve metropolitan şehirlerin planlanması ve yönetimi önem taşımaktadır. Tam bu noktada bazı metropolitan nitelikli şehirlerde stratejik planlamanın gerektiği şekilde yapılmaması ve dünyada gelişen yönetim uygulamalarından yararlanılmaması nedeniyle kent sakini insanların hayatında beklenen iyileşmelerin sağlanamaması sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple büyükşehirlerin ve metropolitan şehirlerin planlamasının ve stratejik planlarının nasıl yapıldığı ve nasıl yapılması gerektiği sorusu ile karşılaşılmaktadır. Bu çalışmada, uluslararası örnekler ve rehberlerden yararlanarak büyükşehirlerde ve metropolitan büyükşehirlerde planlama, stratejik yönetim ve stratejik planlama süreçlerinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesine katkı sağlamak amaçlanmıştır. Çalışmada literatür araştırması ve derleme yöntemi kullanılmıştır. Örnek şehirler olarak Türkiye'nin Başkenti olan Ankara ve ekonomi açısından en büyük şehri olan İstanbul ile nüfusu ve ekonomik yapısı itibarıyla İstanbul'un bir benzeri ve global ölçekte gelişmiş bir şehir olan New York şehri; nüfusu ve başkent olması ile Ankara şehrinin bir benzeri olan ve global ölçekte gelişmiş bir şehir olan Londra şehri; büyükşehirlerin stratejik

planları karşılaştırmasına dahil edilmiştir. Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama ve stratejik yönetim sistemi yasal ve yönetsel düzenlemeler ışığında ortaya koyulmuş, Birleşmiş Milletler HABITAT Gündemi Kentsel Göstergeler Programı, Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber, Kentsel Refah Ölçüm Metodolojisi, Kentsel Refah Endeksi, Akıllı Şehirler gibi uluslararası düzeyde kentsel planlama ve stratejik planlama yaklaşımları ve standartları ortaya koyularak Londra, New York, İstanbul ve Ankara büyükşehir belediyelerinin stratejik planları özellikle belirlenen amaçlar yönüyle incelenmiştir. Londra, New York, İstanbul ve Ankara şehirlerinin stratejik planlarının özellikle belirlenen amaçlar yönüyle Birleşmiş Milletlerin yerel yönetimlerde planlama rehberleri ile birlikte karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi ile büyükşehirlerde ve metropolitan büyükşehirlerde planlama ve stratejik planlama sürecine ilişkin öneriler ortaya konmuştur.

1. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK YÖNETİM VE PLANLAMA

12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye’deki büyükşehir belediye sistemi değiştirilmiş bir il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmesi için temel gereksinim olan nüfus ölçütü değiştirilmiş, il nüfusunun 750.000 ve üzerinde olması zorunlu olmuştur. 6360 sayılı Kanun ile Türkiye’de var olan büyükşehir yönetim modeli, il bazlı büyükşehir yönetimine dönüştürülmüştür. Bu Kanunla Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Şanlıurfa, Trabzon, Van ve Ordu il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Böylece büyükşehir belediyelerinin sayısı otuza çıkmıştır. Bu düzenleme ile dünyada olduğu gibi Türkiye’de de metropol kentlerin etkin ve verimli yönetilmesi için etkili yerel yönetim modelini oluşturmak amaçlanmıştır. Metropolitan şehir yönetimlerinin temel işlevi olan mekansal planlama, metropolitan alanda koordinasyonu veya tek elden planlama ve yönetimi gerektirmekte olup toplu taşıma, karayolu ve ray sistemlerini, atık yönetimi ve atık-su yönetimini ön plana çıkarmaktadır (Coşkun, Pank ve Şen, 2019: 301, 305-306, 312).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun, “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9. Maddesinde yer alan “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar... Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.*” hükmü ile stratejik plan, performans programı hazırlanması görev ve sorumluluğu yönetime verilmiştir. 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla tüm kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri (SGB) oluşturulmuştur. Bu birimler, 18/02/2006 tarihli ve 26084 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ile görevlendirilmiştir.

10.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla büyükşehir belediyelerine mahalli idareler genel seçimlerinden sonra altı ay içerisinde stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Kanunla büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasına büyükşehir belediyesinin stratejik planına uygun olarak bütçesini hazırlama görevi verilmiştir. Büyükşehir belediye başkanına belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak görevi verilmiştir. Ayrıca, büyükşehir belediyesinde genel sekreter ve yardımcılarının, hizmetlerin yürütülmesini mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak sağlama görevi bulunmaktadır (Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2013: 9).

5018 sayılı Kanunda belirtilen kamu idarelerinin yanı sıra 13/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunuyla nüfusu 50.000 ve üzerindeki tüm belediyeler ile 23/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla bütün büyükşehir belediyeleri stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Yerel yönetimler kapsamında ilgili kanunlarla büyükşehir belediyelerine, nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere ve il özel idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiş; yerel yönetimlere ilk stratejik planlarını hazırlamaları için ilgili oldukları kanunların yürürlüğe giriş tarihinden itibaren bir yıl süre verilmiştir. Buna göre; il özel idareleri 4 Mart 2006 ve belediyeler 13 Temmuz 2006 tarihine kadar ilk stratejik planlarını hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır. 205 belediye ve 81 il özel idaresinin büyük çoğunluğu belirtilen tarihlerde hazırlık çalışmalarını tamamlamıştır. Belediyeler ve il özel idareleri mahalli idareler genel seçimlerinden sonra altı ay içerisinde stratejik plan hazırlamak zorunda oldukları için 29 Mart 2009 seçimlerinden sonra ikinci kez stratejik plan hazırlamıştır. Planların bir kısmı güncellenmiş bir kısmı ise yenilenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 27-28).

Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı tarafından 2019 tarihinde "Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi" yayımlanmıştır. 5018 sayılı Kanun'da belirtilen kamu idarelerinin yanı sıra 13/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla nüfusu 50.000 ve üzerindeki tüm belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde belediyelerde uygulanmakta olan stratejik yönetim süreci; belediyelerin orta ve uzun vadede odaklanmak istediği önceliklerin belirlenmesi, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ile bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine temel teşkil etmektedir (Cumhurbaşkanlığı SBB, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019: 1-2).

Belediyelerde stratejik planlama (Cumhurbaşkanlığı SBB, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019: 1-2);

- ◇ Şehir halkının yaşam kalitesini etkileyen ve etkilemesi muhtemel koşulların anlaşılması,

- ◇ Şehrin gelecekte ulaşmak istediği konum konusunda ortak bir anlayış ve mümkün olduğunca geniş bir uzlaşma sağlanması,
- ◇ Belediyenin kaynaklarını etkin bir şekilde kullanma yollarını arayarak ne yapması ve nasıl bir kurum olması gerektiğini tanımlayan sistematik bir süreçtir.

Belediyeler şehrin geleceğini yönlendirebilmek üzere iki temel araç kullanır (Cumhurbaşkanlığı SBB, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019: 1-2):

- ◇ Şehirdeki konut, sanayi, turizm, ulaşım yeşil alan ve dinlenme gibi çeşitli işlevlerin mekân üzerindeki dağılımını ve yerleştirilmesini sağlayan imar planlaması,
- ◇ Belediye kurumunun yetki, görev ve sorumlulukları çerçevesinde kaynak kullanım önceliklerini belirleyen stratejik planlama.

Birbirleriyle hiyerarşik bir ilişki içinde olmayan bu iki planlama süreci, birbirinden etkilenerek şehrin arzu edilen geleceğine ulaşmak için mekânsal, kurumsal, toplumsal boyutları olan yol haritasını oluşturur. Belediye stratejik planı yalnızca belediye tüzel kişiliği içinde yer alan daire, müdürlük, şube gibi hizmet veya destek birimlerine yön veren bir belge değildir. Aynı zamanda;

- ◇ Belediyelere bağlı, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten bağlı idareler ile,
- ◇ Belediyelerin doğrudan ya da bağlı idareleri ve ortak oldukları şirketlerce sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip olunan belediye şirketlerine stratejik bir çerçeve sunmaktadır (Cumhurbaşkanlığı SBB, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019: 1-2).

1.1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Yönetim Süreci

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin stratejik planlama aşamasını da içeren stratejik yönetim süreci aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 1. Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Yönetim Süreci

<ul style="list-style-type: none"> • Planın Sahiplenilmesi • Planlama Sürecinin Organizasyonu • Hazırlık Programı 	STRATEJİK PLAN HAZIRLIK SÜRECİ	Planlama Sürecinin Planlanması
<ul style="list-style-type: none"> • Kurumsal Tarihçe • Uygulanmakta Olan Stratejik Planın Değerlendirilmesi • Mevzuat Analizi • Üst Politika Belgeleri Analizi • Faaliyet Alanları İle Ürün Ve Hizmetlerin Belirlenmesi • Paydaş Analizi • Kuruluş İçi Analiz • PESTLE Analizi • GZFT Analizi 	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none"> • Misyon • Vizyon • Temel Değerler 	GELECEĞE BAKIŞ	Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
<ul style="list-style-type: none"> • Amaçlar • Hedefler • Performans Göstergeleri 	STRATEJİ GELİŞTİRME	Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
<ul style="list-style-type: none"> • Performans Hedefleri • Performans Göstergeleri • Faaliyetler • Projeler • Maliyetlendirme • Bütçeleme 	PERFORMANS PROGRAMI	Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none"> • Stratejik Plan İzleme Toplantısı • Stratejik Plan Değerlendirme Toplantısı • Faaliyet Raporu • İç Denetim 	İZLEME VE DEĞERLENDİRME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı SBB, Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019:3.

1.2. Türkiye’de On Birinci Kalkınma Planında Belediyeler

Türk kamu yönetiminde 11. Kalkınma Planında da şehirleşme konusunda amaç, politika ve tedbirlere yer verilmiştir. 2019-2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Planında “Şehirleşme” başlığı altında amaç; “İnsan odaklı, doğal hayata ve tarihi mirasa saygılı, temel kentsel hizmetlerin adil ve erişilebilir bir şekilde sağlandığı, yaşam kalitesi yüksek ve değer üreten şehirler ve yerleşimler oluşturmak temel amaçtır” şeklinde belirlenmiştir.

“Politika ve Tedbirler” ise; şehirlerin kalkınma vizyonuyla eşgüdüm içerisinde, çok merkezli, karma kullanımı destekleyen, özellikle erişilebilirliği sağlayan bir

*yaklaşım*la planlanacağı, mekânsal planlarda topoğrafyayla ahengin sağlanması ve afet riski, iklim değişikliği, coğrafi özellikler ve tarihi değerlerin gözetilmesinin esas alınacağı, şehirlerin özgün kimliğini geliştirmek üzere destek programı geliştirileceği; başta açık ve yeşil alanlar olmak üzere şehirlerdeki kamusal alanların korunacağı, mahalle bazında kırılğan kesimlere yönelik olarak yerel yönetimlerin ihtiyaç analizi yaptırmasının ve hizmet kalitesinin artırılmasının destekleneceği, yeşil şehir vizyonu kapsamında millet bahçeleri yapılacağı, mekânsal planlama sisteminin geliştirileceği, imar uygulamalarında alt düzeydeki imar planlarının bütünlüğünün korunacağı, yatay mimariyi yansıtan başarılı örnek yerleşimlerin belirleneceği, haritacılık alanında konumsal hassasiyet, dijitalleşme ve yeni teknolojilerin kullanımının güçlendirileceği, yatırımlara temel oluşturmak üzere sayısal hale gelmiş güncel, güvenilir kadaströ verileri sunulacağı, kentlerin yaşam kalitesi seviyelerinin izlenmesine yönelik ölçme ve değerlendirme araçları geliştirileceği, akıllı şehir stratejileri ve yol haritalarının hazırlamaların teşvik edileceği, Ulusal Akıllı Şehir Stratejisi ve Eylem Planı ile rehberlik sağlanacağı şeklinde belirlenmiştir (On Birinci Kalkınma Planı, 2019: 159-161). 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla nüfusu 750 binin üzerinde bulunan iller, il sınırları esas alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin yetki alanının genişletildiği ve belediyelerde yaşayan nüfus oranının 2018 yılı itibarıyla yüzde 93,8 e ulaştığı belirtilmiştir (On Birinci Kalkınma Planı, 2019: 26).

11. Kalkınma Planında belirlenen politika ve tedbirler kapsamında; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2019 yılında “2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı” hazırlanarak uygulamaya koyulmuştur. 2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı kapsamında ve Akıllı Şehirler Olgunluk Değerlendirme Modeli doğrultusunda, Şehir Endeksi Sistemi kurularak yerel yönetimlerin erişimine açılmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı).

11. Kalkınma Planında, şehirlerin kalkınma vizyonuna uyumlu olarak çok merkezli bir yaklaşım

la planlanacağını belirtmesi, şehirlerin planlama süreçlerinde şehrin ekonomik ve sosyal kalkınmasını da dikkate alacak şekilde ve paydaşların görüşleri alınmak suretiyle yönetim yaklaşımına uygun hazırlanmasını belirtmesi açısından önemlidir. Zira planlama sürecinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile paydaş diğer kamu kurumlarının katılımının sağlanması planın kapsayıcılığı ve başarısı açısından hayati önemdedir. Yine mekânsal planlarda

topoğrafya ile ahengin sağlanması ve afet riski, iklim değişikliği, coğrafi özellikler ve tarihi değerlerin gözetilmesinin esas alınacağı belirtilmesi özellikle deprem, sel vb. afetlere ilişkin tehlike ve risk haritaları ile deprem fay hatlarının göz önüne alınmasının önemini belirtmektedir. Şehirlerin planlama ve stratejik planlama sürecinde coğrafya ve topoğrafyanın getirdiği afet riskleri ile deprem fay hatları kesinlikle göz önüne alınmalıdır. Planlama sürecinde şehirlerin özgün kimliği ile başta yeşil alanlar olmak üzere kamusal alanlar korunmalıdır.

Türkiye’de şehir bazında istatistik altyapısının yeterli ve düzenli olmaması önemli göstergelere ilişkin verilerin temin edilememesine neden olmaktadır. Erişilebilen göstergeler üzerinden yapılan ölçümler şehirdeki yaşam kalitesine ilişkin bir fikir verse de daha doğru bir değerlendirme yapabilmek için uluslararası alanda kabul gören göstergelere yönelik veriler toplanmalıdır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ile coğrafi ve istatistiksel veri altyapısındaki iyileşmeler, bu çalışma kapsamına dâhil edilemeyen birçok verinin elde edilebilmesini sağlayabilmektedir. Örneğin “kişi başına düşen yeşil alan miktarı” coğrafi bilgi sistemleri teknolojileri ile hesaplanabilmektedir. Ayrıca kent bilgi sistemlerindeki gelişmeler belediyelere hem idari kayıt hem de istatistiki gösterge bakımından önemli veriler sağlayabilmektedir. Bu verilere ilişkin düzenli ve kararlı bir yapı oluşması ile şehir yaşam kalitesi daha doğru şekilde ölçülebilecektir (Yakın İnan ve Özdemir Sönmez, 2019: 197).

2. ULUSLARARASI DÜZEYDE KENTSEL PLANLAMA VE STRATEJİK PLANLAMA

Kentsel yaşam kalitesi kavramı uluslararası alanda Habitat (Human Settlements Programme-İnsan Yerleşimleri Programı) konferanslarında ele alınmaktadır. Habitat konferansları Birleşmiş Milletler tarafından 20 yılda bir üye ülkelerin katılımıyla düzenlenmektedir. Bu konferansların ilki 1976 yılında Kanada’nın Vancouver kentinde düzenlenmiştir. 20 yılda bir düzenlenen Habitat konferanslarının üçüncüsü ise 2016 yılında Ekvador’da yapılmıştır. Konferansta kabul edilen bildiriye “kentlerin yaşam kalitesi başlığı altında kaliteli konut, temiz su, altyapı, enerji, kamu hizmetlerinden eşit faydalanma, erişilebilirlik gibi sosyal fonksiyonlarını yerine getiren yerleşimler” olacağı öngörülmüştür. 1996 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen Habitat II Konferansı ile “yaşanabilirlik” kav-

ramı Türkiye tarafından geliştirilerek Habitat metinlerinde yer almış ve bu şekilde literatüre girmiştir (İnan, 2019: 16).

2.1. Dünya'da Akıllı Şehirler

Dünya'da "Akıllı Şehir" çalışmaları pek çok ülkede şehirler bazında hazırlanan stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. New York, Seul, Barselona, Berlin, Londra, Manchester, Toronto, Sao Paulo, Dublin, Chicago, akıllı şehir çalışmalarında stratejiye sahip olan önemli şehirlerdir.

"Akıllı Şehir" yaklaşımı doğası gereği yıllar içinde değişen bir yapıya sahiptir. Bu bakımdan "Akıllı Şehir" stratejilerinin motivasyonları da yıllar içinde değişiklik göstermiştir. Şehirler tarafından geliştirilen "Akıllı Şehir" stratejilerinin genel olarak üç ana motivasyon etrafında toplandığı görülmüştür. Bunlar;

- ◇ Ekonomik Motivasyonlar: Teknolojinin, yatırım yapmak ve ekonomik kalkınmayı artırmak için hizmetler geliştirmek ve verimlilik sağlamak için kullanılmasıdır.
- ◇ Sosyal Motivasyonlar: Vatandaşların kapsayıcılığının, güveninin, güçlenmesinin ve şeffaflığın teşvik edilmesidir.
- ◇ Çevresel Motivasyonlar: Çevresel sürdürülebilirliği sağlamaya yönelik çalışmalardır.

"Akıllı Şehir" çalışmalarının ilk örnekleri verimlilik elde etmek için teknolojilerin kullanılmasının faydalarına odaklanmıştır. "Akıllı Şehir" söylemi vatandaş merkezli bir vizyona doğru ilerlerken, stratejilerin odağı da vatandaşların katılımını artırma ve yaşam kalitesini iyileştirme hedeflerine doğru kaymıştır. 2013 yılı öncesi stratejilerin odak noktasında ekonomi yer alırken 2013 yılı sonrasında stratejilerin ana motivasyonunu sosyal ve çevresel konuların oluşturduğu görülmüştür. Şehirler tarafından hazırlanan stratejilerin yanı sıra ülke bütünlüğünde ortak anlayış ve eşgüdüm sağlamak üzere Hollanda, Avusturya, Hong Kong ve ABD tarafından ulusal akıllı şehir stratejileri geliştirilmiştir. Dünya'da akıllı şehirlerin odakları genel olarak ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Avrupa ülkelerinde karbon salınımının azaltılması, genç nüfusun çekilmesi ve korunması, yaşlanan nüfusun desteklenmesi, bütçe açıklarını kapatmak için maliyetlerin azaltılması ve genişbant altyapısına yönelik çalışmalar ön plana çıkmaktadır.

Amerika'da yeni iş imkânlarının yaratılması, ekonomik koşulların canlandırılması, bütçe açıklarını kapatmak için maliyetlerin düşürülmesi, şehir dijitalleşmesinin ekonomik ve sosyal yararları için ürün seçeneklerinin yaratılması, artan şehir nüfusuyla başa çıkılması, yönetimde şeffaflığın desteklenmesi, BİT (Bilgi İşlem Teknolojileri) altyapısının geliştirilmesi ön plana çıkmaktadır. Asya ülkelerinde ise tüketimin optimize edilmesi, kamu hizmetlerinin daha iyi sunulması, şehirlerin markalaştırılması, bununla birlikte Orta Doğu ve Afrika'da fon yetersizliğinin çözülmesi, yeni endüstrilerin geliştirilip yeni iş alanlarının yaratılması konuları göze çarpmaktadır.

Dünyada ön plana çıkan şehir modelleri incelendiğinde iki farklı uygulama metodunun benimsendiği görülmektedir. Bazı şehirlerin teknolojide öncü ya da teknoloji açısından cazibe merkezi olma gibi hedeflerle sıfırdan inşa edilirken, bazıları da mevcut altyapılarını güncelleme ve iyileştirme yolunu tercih etmektedir. Bu kapsamda bazı örnekler aşağıda verilmiştir (2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı, 25-27):

- ◇ Hindistan, "beş yıl içinde 100 akıllı şehir kurma" hedefi ile 2015 yılında Akıllı Şehirler Misyonu adında bir kentsel modernizasyon girişimi başlatmış ve Ulusal hükümet tarafından bahse konu girişime 480 milyar rupi (7.5 milyar ABD Doları) tahsis edilmiştir. Bu kapsamda yürütülen çalışmalara katılan bazı şehirler bilgi teknolojisinin kullanımına odaklanırken; Akıllı Şehirler Misyonunun büyük bir kısmı, şehirlerde güvenilir elektrik, su temini ve atık yönetimi sağlama gibi temel modernizasyon ve yaşam kalitesine odaklanmıştır. Akıllı Şehirler Misyonunu yöneten Konut ve Şehir İşleri Bakanlığı, akıllı şehirlerin tanımlanmasında veri ve akıllı teknolojinin kullanımını vurgulamamaya özen göstermiştir. Bu bakımdan Hindistan'ın Akıllı Şehirler Misyonunun genel olarak kabul edilen akıllı şehir tanımından ayrıldığı görülmektedir.
- ◇ Singapur bir şehir devleti olması sebebiyle akıllı şehir teknolojisi geliştirilmesinde avantajlı bir konuma sahiptir. Singapur'da akıllı şehir çalışmaları kapsamında, 2014 yılında ulusal bir sensör ağı sisteminin geliştirilmesi, konuşlandırılması ve iletişim altyapısının desteklenmesi için 1,6 milyar dolar yatırım yapılmıştır. Ülke çapında Wi-Fi kapsamını her devlet okuluna yayma, devletin veri depolama kapasitesini optimize etme ve artırma ve

tüm kamu görevlilerine üç ila beş yıl boyunca dizüstü bilgisayar sağlamaya yönelik Akıllı Millet Girişimi'ne 2,8 milyar dolar yatırım yapılmıştır. Singapur'un akıllı şehir teknolojisi; konutlardaki yeşil enerji girişimlerinden şehir çapında otonom otobüs sisteminin geliştirilmesine kadar şehir ile ilgili tüm alanları kapsamaktadır. Singapur'un akıllı şehir alanındaki bir diğer önemli girişimi Sanal Singapur'dur. Sanal Singapur, adanın dijital üç boyutlu modeli olan nüfus sayımı bilgileri ve coğrafi bilgi sistemleri de dâhil olmak üzere belediye veri kaynakları için gösterge paneli niteliği taşıyan dijital bir modeldir. Ayrıca Sanal Singapur, yeni binaların şehirdeki hava akışını nasıl etkileyeceğini veya otobüs güzergâhlarının değiştirilmesinin Singapur genelinde seyahat zamanlarını nasıl etkileyeceğini gösteren etkileşimli simülasyonlar gibi çok çeşitli faydalı kentsel planlama ve yönetim uygulamalarını içermektedir.

- ◇ Güney Kore dünyanın ilk özel bir ekonomi bölgesi oluşturma amacına yönelik inşa edilmiş akıllı şehri olan Songdo City'ye ev sahipliği yapmaktadır. Yollara, binalara ve toplu taşıma araçlarına yerleştirilmiş sensörler ile nesnelere interneti teknolojileri tüm şehri kapsamaktadır.
- ◇ Birleşik Krallık'ta "akıllı şehir" çalışmaları kapsamında 2012 yılında, İngiltere'nin inovasyon ajansı olan Innovate UK, akıllı şehir teknolojisinin şehirlere nasıl fayda sağlayabileceğine dair akıllı şehir politikalarını araştırmak ve geliştirmek için Glasgow, Bristol ve Londra'yı da içeren 30 şehre 34,5 milyon sterlin (55.89 milyon ABD doları) kaynak tahsis etmiştir. 2013 yılında Innovate UK, akıllı şehir uygulamalarını finanse etmek ve kurmak için ekonomistler, mühendisler, işletmeciler ve şehir yetkilileriyle birlikte kentsel bir inovasyon merkezi olan Future Cities Catapult'u başlatmıştır. 2015 yılında, Innovate UK tarafından 10 milyon sterlin (16,2 milyon dolar) tutarında fon sağlanarak, Manchester'da CityVerve adlı akıllı şehir uygulamalarının gösterimi için pilot bölge oluşturulmuştur.
- ◇ Amerika Birleşik Devletleri akıllı şehir çalışmaları, federal hükümet tarafından 2015 yılında Akıllı Şehirler Girişimi ile başlatılmıştır. Akıllı şehirler dâhil pek çok konuyu kapsayacak şekilde geniş bir nesnelere interneti uygulaması yelpazesine 160 milyon dolarlık fon sağlanmıştır. Ayrıca Akıllı Şehirler Girişimi, Ulusal Standartlar ve Teknoloji Enstitüsü'nün

akıllı şehir uygulamalarının geliştirilmesini, internete bağlı araç pilotlarının ve nesnelerin interneti uygulamalarını test ortamının kurulmasını teşvik eden Küresel Şehir Takımları Yarışması gibi çeşitli programları da desteklemektedir. Tüm bu çalışmalara ek olarak Federal Hükümetin Ağ ve Bilgi Teknolojileri Araştırma ve Geliştirme Programı tarafından akıllı şehir teknolojisi için ajansların yatırımlarını ve iş birliğini koordine etmek için bir rehber niteliği taşıyan Akıllı Şehirler ve Topluluklar Çerçevesini yayımlamıştır (2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı, 25-27).

2.2. Birleşmiş Milletler Kentsel Göstergeler Programı

Birleşmiş Milletler tarafından Kentsel Göstergeler Programı (Urban Indicators Programme) başlatılmıştır. 2000 yılında BM üye ülkeleri tarafından kabul edilen Binyıl Kalkınma Hedefleri (MDG, Millenium Development Goals), tüm dünya için geniş kapsamlı hedefler ortaya koymuştur. Yoksulluğun nedenlerinin ve yoksulluğun azaltılması, sağlık, kadın-erkek cinsiyet eşitliği, eğitim ve çevresel sürdürülebilirlik ile ilgili acil konuların insanların yaşamları üzerindeki etkileri ele alınmıştır. Uluslararası toplum, bu hedefleri kabul ederek, dünyanın yoksullarına, hassas gruplara, ölçülebilir göstergelerle hedeflere yönelik bir taahhütte bulunmuştur. Üye devletlerin Milenyum Deklarasyonu'nun sekiz hedefini gerçekleştirmelerine yardımcı olmak amacıyla, Birleşmiş Milletler Sistemi her hedef için ölçülebilir sayısal hedefler belirlemiştir. Ayrıca, hedeflerdeki ilerlemeyi izlemek ve ilgili hedeflere ulaşmak için uygun göstergeler seçilmiştir. 18 hedef ve bu hedeflere karşılık gelen 40'tan fazla göstergeden oluşan bir liste, küresel, ulusal ve yerel düzeylerde binyıl kalkınma hedeflerinin uygulanmasını ve değerlendirilmesini sağlamaya yöneliktir (BM Kentsel Göstergeler Rehberi, 2004: 3).

Birleşmiş Milletler HABITAT Gündemi Kentsel Göstergeler Programı tarafından belirlenen kentsel göstergeler Tablo 2'de gösterilmektedir:

Tablo 2. BM HABITAT Gündemi Kentsel Göstergeler Programı Kentsel Göstergeler Listesi

HABITAT GÜNDEM AMAÇLARI	GÖSTERGELER
1.BARINMA	
Yeterli Barınma İmkanlarına Ulaşmayı Sağlayın.	Temel Gösterge 1: Dayanımlı Yapılar
	Temel Gösterge 2: Aşırı Kalabalık
	Kontrol Listesi 1: Yeterli Barınma Erişim Hakkı

HABITAT GÜNDEM AMAÇLARI	GÖSTERGELER
	Kapsamlı Gösterge 1: Konut Fiyatı, Kira-Gelir Oranı
Mülkiyet Güvencesi Sağlayın	Anahtar Gösterge 3: Güvenli Kullanım Hakkı
	Kapsamlı Gösterge 2: İzin Verilen Barınma İmkânı
	Kapsamlı Gösterge 3: Tahliyeler
Krediye Eşit Erişim Sağlayın	Kontrol Listesi 2: Konut Finansmanı
Araziye Eşit Erişim Sağlayın	Kapsamlı Gösterge 4: Gelir/Arazi Fiyat Oranı
Temel Hizmetlere Erişimi Artırın	Temel Gösterge 4: Güvenli Suya Erişim
	Temel Gösterge 5: İyileştirilmiş Hijyene Erişim
	Temel Gösterge 6: Hizmetlerin Erişilebilirliği
2.SOSYAL KALKINMA VE YOKSULLUĞUN ORTADAN KALDIRILMASI	
Güvenli ve Sağlıklı Hayat İçin Eşit İmkanlar Sağlayın	Temel gösterge 7 beş yaş altı ölüm oranı
	Temel Gösterge 8: Cinayetler
	Kontrol Listesi 3: Kentsel Şiddet
	Kapsamlı Gösterge 5: HIV Yaygınlığı
Dezavantajlı Gruplara Destek ve Sosyal Bütünleşmeyi Artırın.	Temel Gösterge 9: Fakir Hane Halkları
İnsani Gelişim İçin Cinsiyet Eşitliğini Artırın	Temel Gösterge 10: Okuryazarlık Oranı
	Kontrol listesi 4: Kadın-Erkek Cinsiyet katılımı
	Kapsamlı Gösterge 6: Okula Kayıt Oranları
	Kapsamlı Gösterge 7: Kadın Danışmanlar
3.ÇEVRE YÖNETİMİ	
Coğrafi Olarak Dengeli Yerleşim Yapılarını Artırın	Temel gösterge 11: Kentsel Nüfus Artış Hızı
	Temel Gösterge 12: Planlı Yerleşimler
Su Arz ve Talebini Etkili Bir Şekilde Yönetin	Temel Gösterge 13: Su Fiyatı
	Kapsamlı Gösterge 8: Su Tüketimi
Kentsel Kirliliği Azaltın	Temel Gösterge 14: Artırılmış Atık Su
	Temel Gösterge 15: Katı Atık Geri Dönüşümü
	Kapsamlı Gösterge 9: Düzenli katı Atık Toplama
Afetleri Önleyin ve Yerleşimleri Yeniden İnşa Edin	Kontrol listesi 5: Afet Önleme ve Zarar Azaltma Araçları
	Kapsamlı Gösterge 10: Tehlikeli Yerlerde Bulunan Evler
Etkili ve Çevreye Duyarlı Ulaşım Sistemlerini Artırın	Temel Gösterge 16: Yolculuk Süresi
	Kapsamlı Gösterge 11: Ulaşım Şekilleri

HABITAT GÜNDEM AMAÇLARI	GÖSTERGELER
Yerel Çevre Planları ile Yerel Gündem 21 İnişiyatifini Hazırlamak ve Uygulamak İçin gerekli Mekanizmaları Destekleyin.	Kontrol Listesi 6: Yerel Çevre Planları
4.EKONOMİK KALKINMA	
Özellikle Kadınlar Tarafından Geliştirilenler Başta Olmak Üzere Mikro ve Küçük Girişimleri Güçlendirin.	Temel Gösterge 17: Kayıt Dışı İstihdam
Üretken İstihdam Fırsatlarını Özendirin ve Kamu Özel Sektör Ortaklığını Cesaretlendirin.	Temel Gösterge 18: Şehir Üretimi
	Temel Gösterge 19: İşsizlik
5.YÖNETİŞİM	
Yerelleşmeyi Özendirin ve Yerel Yönetimleri Güçlendirin	Temel Gösterge 20: Yerel Yönetim Gelirleri
	Kontrol Listesi 7: Yerelleşme
Sivil Toplum Destek ve Katılımını Destekleyin ve Cesaretlendirin.	Kontrol Listesi 8: Vatandaş Katılımı
	Kapsamlı Gösterge 12: Seçmen Katılımı
	Kapsamlı Gösterge 13: Sivil Toplum Kuruluşları
Kasaba, Şehir ve Metropolitan Alanların Şeffaf, Hesap Verilebilir ve Etkin Yönetişimini Sağlayın.	Kontrol Listesi 9: Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik.

Kaynak: BM Kentsel Göstergeler Rehberi, 2004: 8-9.

Tablo 2’de gösterildiği üzere BM Habitat Kentsel Göstergeler Programı tarafından “Barınma” başlığı altında “Amaçlar”, yeterli barınma imkanlarına ulaşımın sağlanması, mülkiyet güvencesi sağlanması, krediye eşit erişim sağlanması, arazi imkanlarına eşit erişim sağlanması, temel hizmetlere erişimin artırılması olarak sayılmakta; “Göstergeler”, dayanıklı yapılar, aşırı kalabalık, konut fiyatı, kira-gelir oranı, güvenli kullanım hakkı, izin verilen barınma imkanı, tahliyeler, gelir/arazi fiyat oranı, güvenli suya erişim oranı, iyileştirilmiş hijyene erişim oranı, hizmetlere erişilebilirlik oranı olarak sayılmakta

“Sosyal Kalkınma ve Yoksulluğun Ortadan Kaldırılması” başlığı altında amaçlar; güvenli ve sağlıklı hayat için eşit imkanlar sağlanması, dezavantajlı gruplara destek ve sosyal bütünleşmenin artırılması, insani gelişim için cinsiyet eşitliğinin artırılması olarak; göstergeler ise; beş yaş altı ölüm oranı, cinayet, kentsel şiddet, HIV yaygınlığı, fakir hane halkları, okuryazarlık oranı, okula kayıt oranları olarak sayılmakta

“Çevre Yönetimi” başlığı altında amaçlar; coğrafi olarak dengeli yerleşim yapılarının artırılması, su arz ve talebinin etkili bir şekilde yönetilmesi, kentsel kirliliğin azaltılması, afetlerin önlenmesi, yerleşimlerin yeniden inşa edilmesi, etkili ve çevreye duyarlı ulaşım sistemlerinin artırılması, yerel çevre planları hazırlanması olarak; göstergeler ise kentsel nüfus artış hızı, planlı yerleşimler, su fiyatı, su tüketimi, artırmış atık su, katı atık geri dönüşümü, düzenli katı atık toplama, afet önleme ve zarar azaltma araçları, tehlikeli yerlerde bulunan evler, yolculuk süresi, ulaşım şekilleri, yerel çevre planları olarak sayılmakta

“Ekonomik Kalkınma” başlığı altında amaçlar; özellikle kadınlar tarafından geliştirilenler başta olmak üzere mikro ve küçük girişimlerin güçlendirilmesi, üretken istihdam fırsatlarının özendirilmesi ve kamu özel sektör ortaklığının cesaretlendirilmesi olarak; göstergeler ise; kayıt dışı istihdam, şehir üretimi, işsizlik oranı olarak sayılmakta

“Yönetişim” başlığı altında amaçlar; yerleşmenin özendirilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, sivil toplum destek ve katılımının desteklenmesi ve cesaretlendirilmesi, kasaba, şehir ve metropolitan alanların şeffaf, hesap verilebilir ve etkin yönetişiminin sağlanması olarak; göstergeler ise; yerel yönetim gelirleri, vatandaş katılımı, seçmen katılımı, sivil toplum kuruluşları olarak sayılmaktadır.

BM Habitat Kentsel Göstergeler Programı tarafından belirlenen en öncelikli amaçların barınma, sosyal kalkınma ve yoksulluğun ortadan kaldırılması, çevre yönetimi, ekonomik kalkınma ve katılımcılığın artırılması ile yönetişimin sağlanması olduğu ve kentsel göstergelerin de bu amaçlara ulaşma düzeyini gösterecek göstergeler olarak belirlendiği görülmektedir.

2.3. Birleşmiş Milletler Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehberi

2015 yılında Birleşmiş Milletler Habitat (Human Settlements Programme-İnsan Yerleşimleri Programı) tarafından Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehberi (International Guidelines On Urban and Territorial Planning) yayımlanmıştır (Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber; 2015). Bu Rehberde göre, kentsel ve bölgesel planlama, mekana dayalı strateji ve planların geliştirilmesi, politika ilkelerinin katılımcı mekanizmalarla kurumsal olarak uygulanması ile ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel hedeflerin gerçekleştirilmesine

yönelik bir karar verme süreci olarak tanımlanmıştır. Kentsel ve bölgesel planlamanın en hassas grupların ihtiyaçlarını ele alarak, ekonomik büyüme ve istihdam oluşturmak için şehirleri yeniden şekillendirmek için güçlü bir araç olduğu belirtilmektedir. Belirlenen kılavuz ilkelerin, tüm şehirlere etkili şekilde rehberlik etmek ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik olduğu, planların başarılı bir şekilde uygulanması için her zaman için güçlü bir politik irade, ilgili tüm paydaşları içeren uygun ortaklıklar ve uygulanabilir yasal çerçeve, sağlam ve esnek kentsel planlama ve tasarım, maliyet etkinliği için bir finansal plan bileşenlerinin gerektiği, bu bileşenlerin dengelenmesinin önemli olduğu belirtilmektedir (BM Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehberi, 2015: 2-3).

Yerel yönetimlerin stratejik planlamaya ilişkin olarak, diğer kamu kurumları ve ilgili paydaşlarla iş birliği içinde; haritalarla desteklenmiş ortak bir stratejik mekansal vizyon geliştirmesi, ayrıntılı ve anlaşılabilir kentsel ve bölgesel planlar ile alternatifli kalkınma senaryoları oluşturması; beklenen sonuçların önceliklendirilmesi, mekânsal planların çevresel koşulları, ekolojik açıdan değerli alanları ve afete maruz kalabilecek alanların korunmasını içermesi, kurumsal düzenlemelerin, katılım ve ortaklık çerçeveleri ve paydaş anlaşmaları oluşturması, planların ve sonuçların izlenmesine yönelik bilgi tabanı oluşturması, insan kaynakları geliştirme stratejisi tasarlanması, ana hat ağları ve arter şebekeleri, yol ve cadde bağlantısı, trafik düzenlemeleri ve hareketlilik teşvikleri, dijital iletişim, temel hizmetler ve risk azaltma ile ilişkili altyapının planlanması, kentsel genişleme ve yenileme çalışmalarında morfolojinin dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir (BM Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehberi, 2015: 24-25).

BM tarafından yayımlanan Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber ile kentsel planlama yapılırken dikkate alınacak hususların belirlendiği görülmekte olup bahse konu rehberin BM HABITAT Gündemi Kentsel Göstergeler Rehberi ve BM Kentsel Refah Endeksi ile birlikte Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin planlama çalışmalarında dikkate alınması, dünyadaki gelişmelerin takibi ve yakalanması açısından önemli olacaktır.

2.4. Birleşmiş Milletler Kentsel Refah Ölçüm Metodolojisi ve Kentsel Refah Endeksi

2012 yılında UN-Habitat (Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı), şehirlerin sürdürülebilirliğini ölçmek için bir araç olarak Şehir Refah Endeksi’ni

(CPI) oluşturdu. Şehir Refah Endeksi, UN-Habitat'ın refahı kavramsallaştırmak ve en kritik bileşenlerini belirlemek için gelişmekte olan ülkelerden 54 şehirde yürüttüğü anketlerden sonra geliştirilmiştir. Buna göre kentsel refah 6 kritik boyuttan oluşmaktadır (City Prosperity Index Methodology and Metadata, 2016: 2):

- ◇ Üretkenlik
- ◇ Altyapı geliştirme
- ◇ Yaşam kalitesi
- ◇ Eşitlik ve sosyal içerme
- ◇ Çevresel sürdürülebilirlik
- ◇ Yönetişim ve mevzuat

Buna göre, kentsel refahın başarı, zenginlik, gelişen koşullar, refah ve geleceğe güven ve herkes için fırsatlar anlamına geldiği kabul edilmiştir. Ayrıca, müreffeh şehirlerin 'müştereklere' eşit erişime ve sürdürülebilir politikaların geliştirilmesine izin vererek, nitelikli kamu hizmeti sunduğu belirtilmektedir.

Kentsel refahın 6 boyutu aşağıda açıklanmaktadır (City Prosperity Index Methodology and Metadata, 2016: 2):

Üretkenlik: Müreffeh bir şehir, tüm nüfus için yeterli yaşam standartlarını daha da sağlayan gelir, istihdam ve eşit fırsatlar oluşturarak ekonomik büyümeye ve gelişmeye katkıda bulunur.

Altyapı geliştirme: Müreffeh bir şehir, hem nüfusu hem de ekonomiyi sürdürmek ve daha kaliteli hizmet sağlamak için gereken altyapıyı, fiziksel varlıkları ve olanakları, yeterli su, sanitasyon, güç kaynağı, yol ağı, bilgi ve iletişim teknolojisi vb. kullanır.

Yaşam kalitesi: Müreffeh şehirler, daha iyi yaşam standartları için gerekli olan sosyal hizmetler, eğitim, sağlık, eğlence, emniyet ve güvenlik gibi imkanlar sağlayarak, nüfusun bireysel potansiyelini en üst düzeye çıkarmasını ve tatmin edici bir yaşam sürmesini sağlar.

Eşitlik ve kapsayıcılık: Müreffeh bir şehir ancak yoksulluk ve eşitsizliklerin asgari düzeyde olduğu ölçüde müreffehdir. Nüfusun geniş kesimleri korkunç bir yoksulluk ve yoksunluk içinde yaşarken hiçbir şehir müreffeh olduğunu iddia

edemez. Bu, gecekondulu mahallelerinin ve yeni yoksulluk ve marjinalleşme biçimlerinin azaltılmasını içermektedir.

Çevresel sürdürülebilirlik: Şehirlerin büyümesi ve ekonomik gelişimi çevreyi yok etmemeli veya bozmamalıdır. Sürdürülebilir kentleşme için kentin doğal varlıkları korunmalıdır.

Yönetişim ve mevzuat: Şehirler, sürdürülebilirliği ve paylaşılan refahı en iyi şekilde, etkili kentsel yönetim ve dönüşümcü liderlik yoluyla, uygun ve etkili politikalar, yasalar ve yönetmelikler uygulayarak ve güçlü yerel kurumlar ve sağlam kurumsal düzenlemelerle yeterli kurumsal çerçeveler oluşturarak birleştirebilirler (City Prosperity Index Methodology and Metadata, 2016: 2).

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı tarafından kentsel refah göstergeleri üretkenlik, altyapı geliştirme, yaşam kalitesi, eşitlik ve kapsayıcılık, çevresel sürdürülebilirlik, yönetim ve mevzuat olarak belirlenmiştir. Üretkenlik endeksinin alt bileşenleri; ekonomik güç, ekonomik kümelenme, istihdam olarak; altyapı endeksinin alt bileşenleri; konut altyapısı, sosyal altyapı, bilgi ve iletişim teknolojileri, kentsel hareketlilik, kentsel şekil olarak; yaşam kalitesi endeksinin alt bileşenleri; sağlık, eğitim, emniyet, güvenlik, kamusal alanlar olarak; eşitlik ve sosyal katılım endeksinin alt bileşenleri; ekonomik sermaye, sosyal içerme, kamu hizmetinde kadın-erkek eşitliği, kentsel çeşitlilik olarak; çevresel sürdürülebilirlik endeksinin alt bileşenleri hava kalitesi, atık yönetimi, sürdürülebilir enerji olarak; yönetim ve mevzuat endeksinin alt bileşenleri katılım, belediye finansmanı ve kurumsal kapasite, kentleşme yönetimi olarak sayılmakta olup kentsel refah endekslerinin alt bileşenleri Tablo 3'te gösterilmektedir:

Tablo 3. BM İnsan Yerleşimleri Programı Kentsel Refah Endeksi Alt Bileşenleri

Üretkenlik Endeksi	1. Ekonomik Güç Alt Endeksi
	2. Ekonomik Kümelenme
	3. İstihdam Alt Endeksi
Altyapı Endeksi	1. Konut Altyapısı Alt Endeksi
	2. Sosyal Altyapı
	3. Bilgi ve İletişim Teknolojileri Alt Endeksi
	4. Kentsel Hareketlilik Alt Endeksi

	5. Kentsel Şekil Alt Endeksi
Yaşam Kalitesi Endeksi	1. Sağlık Alt Endeksi
	2. Eğitim Alt Endeksi
	3. Emniyet ve Güvenlik Alt Endeksi
	4. Kamusal Alanlar
Eşitlik ve Sosyal Katılım Endeksi	1. Ekonomik Sermaye Alt Endeksi
	2. Sosyal İçerme Alt Endeksi
	3. Kamu Hizmetinde Kadın-Erkek Eşitliği Alt Endeksi
	4. Kentsel Çeşitlilik Alt Endeksi
Çevresel Sürdürülebilirlik Endeksi	1. Hava Kalitesi Alt Endeksi
	2. Atık Yönetimi Alt Endeksi
	3. Sürdürülebilir Enerji Alt Endeksi
Yönetişim ve Mevzuat Endeksi	1. Katılım Alt Endeksi
	2. Belediye Finansmanı ve Kurumsal Kapasite
	3. Kentleşme Yönetişimi

Kaynak: UN HABITAT, City Prosperity Index Methodology and Metadata, 2016:5.

Büyükşehirlerde yapılacak planlama çalışmalarında kentsel refahın artırılmasına yönelik olarak Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı tarafından gösterilen kentsel refah göstergeleri ve alt bileşenlerinin dikkate alınması kent sakinlerinin hissettiği refahın korunması ve artırılması açısından önem taşımaktadır.

2.5. Avrupa Birliği Kentsel Denetim Çalışması

Avrupa Birliği (AB) İstatistik Ofisi (EUROSTAT) tarafından kent yaşamına ilişkin ortak bir yöntem ve gösterge seti oluşturulması için başlatılan Kentsel Denetim (Urban Audit) çalışmasına Türkiye 2004 yılında katılmış ve kalkınma ajanslarının merkezlerinin bulunduğu 26 il merkezi için toplanan veriler Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'in sitesinde yayımlanmıştır (İnan, 2019: 16).

2.6. Avrupa Konseyi Avrupa Kentsel Şartı

1994 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı'nda Avrupa Konseyi tarafından Avrupa Kentsel Şartı kabul edilmiş olup söz konusu Avrupa Kentsel Şartı doğrudan yerel yönetimlerce imzalanmıştır (İnan, 2019: 15).

2.7. Dünya Sağlık Örgütü Sağlıklı Kentler Projesi

1986 yılında Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından “Sağlıklı Kentler” projesi başlatılmıştır.

3. İSTANBUL, ANKARA, NEW YORK, LONDRA BÜYÜKŞEHİRLERİ VE STRATEJİK PLANLARI

İstanbul, Ankara, New York ve Londra şehirlerinin stratejik planlarının değerlendirilmesi için öncelikle bu şehirlerle ilgili genel bilgilerin bilinmesi de önemli olduğundan bu şehirlere ilişkin genel bilgiler Tablo 4’te karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir:

Tablo 4. İstanbul, Ankara, Londra, New York Büyükşehirleri Karşılaştırma Tablosu (2019)

	İstanbul	Ankara	New York	Londra
Nüfusu	15.029.231	5.504.000 (2019)	18.634.000	8.416.000
Yüzölçümü (km ²)	5.343	25.706 (İl Geneli)	1.215	1.577
Gayri Safi Milli Hasıla (Milyar\$)	348	-	1.403	845
Kişi başı GSYH (\$)	24.867	-	69.915	34.355
Belediye Kuruluş Yılı	1855	1924	1898	1889
Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Yılı	1984	1984	1898	1999
İlçe Belediyesi Sayısı	39	26	5	32+1
Belediye Başkanı Görev Süresi	5	5	4	4
Meclis Üye Sayısı	312	147	51	25
Meclisin Oluşumu	İlçelerden seçmenlerin seçimi ile	İlçelerden seçmenlerin seçimi ile	Doğrudan seçmen tarafından seçilir.	14’ü seçim bölgelerinden, 11’i Londra genelinden seçilir.
Meclisin Toplanma Şekli	Her ayın 2. haftası	Her ayın 2. Haftası	Ayda 2 kez	Her ay

Kaynak: Ekici, 2019: 313’den yararlanılarak Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Nüfus açısından İstanbul'un New York ile Ankara'nın ise Londra şehri ile yarıştığı anlaşılmaktadır.

3.1. New York Şehri Stratejik Planı

ONENYC 2050 Planı, 2050 yılına kadar olan süreci dikkate alarak uzun vadeli olarak New York şehrini geleceğe hazırlamak için stratejiyi içeren 8 hedef ve 30 girişimden oluşmaktadır. Bu hedeflerin, hem bir şehir olarak temel güçleri (büyüyen, zengin çeşitlilikte nüfus, güçlü ekonomi) hem de ele alınması gereken büyüyen karşılanamazlık, ekonomik güvensizlik, eşitsizlik ve iklim değişikliğinin yol açtığı varoluşsal tehditler, eskiyen altyapı ve artan küresel hoşgörüsüzlük gibi önemli zorlukları yansıttığı belirtilerek OneNYC 2050 planının, şehrin bu zorlukların üstesinden gelmek ve tüm kentte yaşayan New Yorklular için güçlü ve adil bir gelecek oluşturmak için atacağı cesur adımları özetlediği belirtilmektedir. Bu planda belirtilen girişimler tarafından desteklenen, geleceğin New York şehrinin gelecekte taşıyacağı özelliklere ilişkin amaçlar (One New York City 2050 Planı, 2019: 14) :

- ◇ Canlı bir demokrasi, güçlendirilmiş vatandaşlık, hem yerel hem de ulusal düzeyde başarılı bir demokrasinin temelidir,
- ◇ Kapsayıcı bir ekonomi; ekonomik büyümenin tüm New Yorklular için fırsatlar oluşturduğu yerdir. Uzun süredir devam eden eşitsizliklerin üstesinden gelmek ve herkesin başarılı olabileceği bir şehir oluşturmak için ekonomik güvenlik ve itibar şarttır,
- ◇ Gelişen komşular,
- ◇ Irk ve etnik kökene dayalı sağlık eşitsizliklerinin ortadan kaldırıldığı ve tüm sakinlerin sağlık hizmetlerine, temiz havaya ve sağlıklı gıdaya eşit erişime sahip olduğu sağlıklı yaşamlar,
- ◇ Eğitimde eşitlik ve mükemmellik,
- ◇ Yaşanabilir bir iklim,
- ◇ Verimli hareketlilik,

- ◇ Modern altyapı olarak sayılmaktadır (One New York City 2050 Plan, 2019: 14).

Tek New York Şehri Planında, 8 amaca yönelik 30 inisiyatif ise (One New York City 2050 Plan, 2019: 15):

- ◇ Tüm New Yorkluların demokrasiye katılım için güçlendirilmesi,
- ◇ Dünyanın dört bir yanından gelen yeni New Yorkluların hoş karşılanması ve şehir hayatına tamamen dahil edilmesi,
- ◇ Adalet ile eşit haklar sağlanması ve New Yorklular ile kamu yönetimi arasında güven oluşturulması,
- ◇ Küresel alanda demokrasinin ve sivil yenilikçiliğin teşvik edilmesi,
- ◇ İyi işlerle ekonominin büyütülmesi ve New Yorkluların istihdam edilmesi,
- ◇ Adil ücretler ve haklar yoluyla herkes için ekonomik güvenlik sağlanması,
- ◇ Çalışanların ve toplulukların sesinin, sahipliğinin ve karar verme gücünün artırılması,
- ◇ Mevcut ve gelecekteki ihtiyaçları karşılamak için şehrin mali yapısının güçlendirilmesi,
- ◇ Tüm New Yorkluların güvenli, emniyetli ve uygun fiyatlı konutlara erişiminin sağlanması,
- ◇ Tüm New Yorkluların mahalledeki açık alanlara ve kültürel imkanlara erişiminin sağlanması,
- ◇ Topluluk güvenliği için paylaşılan sorumluluğun artırılması,
- ◇ Mekana dayalı planlama ve stratejilerin teşvik edilmesi,
- ◇ Tüm kent sakinlerine yüksek kaliteli, uygun fiyatlı ve erişilebilir sağlık hizmetlerinin sağlanması,
- ◇ Tüm toplulukların sağlık ve ruh sağlığı ihtiyaçları ele alınarak eşitliğin ilerletilmesi,

- ◇ Tüm mahallelerde sağlıklı yaşam tarzının kolaylaştırılması,
- ◇ Sağlık ve esenlik için gerekli koşulları oluşturan fiziksel bir ortam tasarlanması,
- ◇ Şehrin erken çocukluk eğitimi için önde gelen bir ulusal model haline getirilmesi,
- ◇ Fırsat ve başarı eşitliği sağlanması,
- ◇ Şehir okullarında entegrasyonun, çeşitliliğin ve katılımın artırılması,
- ◇ Karbon sıfır emisyonu ve yüzde 100 temiz elektriğin elde edilmesi,
- ◇ Daha dayanıklı olmak için binaların ve altyapının güçlendirilmesi,
- ◇ Ekonomik fırsatlar oluşturulması,
- ◇ İklim hesap verebilirliği ve adalet için mücadele edilmesi,
- ◇ Şehrin toplu taşıma ağlarının modernize edilmesi,
- ◇ New York şehrinin sokaklarının güvenli ve erişilebilir olduğundan emin olunması,
- ◇ Tıkanıklığın ve emisyonların azaltılması,
- ◇ Bölge ve dünya ile bağların güçlendirilmesi,
- ◇ Temel fiziksel altyapıya ve tehlikelerin azaltılmasına dönük yatırımlar yapılması,
- ◇ Dijital altyapının 21. yüzyılın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde iyileştirilmesi,
- ◇ Varlık bakımı ve proje teslimi için en iyi uygulamaların uygulanması, şeklinde sayılmaktadır. Planda bütün bu sayılan amaç ve inisiyatiflere ulaşmak için stratejiler, performans göstergelerine her bir inisiyatif için ayrıntılı olarak ayrı ayrı başlıklar altında yer verilmektedir (One New York City 2050 (One NYC 2050) Plan, 2019: 15, 51-300).

Tek New York Şehri Planında, 17 başlıktan oluşan sürdürülebilir kalkınma hedeflerine uyumun dikkate alınacağı belirtilmektedir. Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin, yoksulluğun ve diğer yoksunlukların sona erdirilmesi, sağlık ve eğitimin iyileştirilmesi, eşitsizliğin azaltılması ve ekonomik büyümenin teşvikine yönelik stratejiler ile birlikte iklim değişikliğiyle mücadele ettiği, denizleri ve ormanları korumaya çalıştığı belirtilmektedir (One New York City 2050 Plan, 2019: 51).

New York şehri için Şikago Şehrinin Burnham planından esinlenilerek dünyanın ikinci kentsel planı, Central Park ve Prospect Park peyzaj mimarı Frederick Law Olmstead tarafından hazırlanmıştır. New York şehrinin içinde yer aldığı alanın bölgesel planlamasını kamu kurumu olmayan Bölgesel Planlama Birliği yapmaktadır. Bu birlik, New York, New Jersey Connecticut'ü içine alan metropolitan bölgede 31 ilçeyi kapsayarak ABD'nin en büyük metropol alanı olan bölgede hizmet sunmakta, planlama alanında politika, araştırma ve danışmanlık hizmetleri sunan belediyeler bu birliğe fon sağlamaktadır. İş dünyasının yöneticileri, uzmanlar ve stratejik fikir oluşturan danışmanlardan oluşan üç kurulu vardır. New York'un stratejik planı, belediye şehir planlama dairesi koordinasyonunda 25 daire başkanlığının katılımıyla hazırlanmaktadır. 2007 yılında New York Belediye Başkanı Bloomberg iklim değişikliği ile mücadele, yüksek ve kaliteli ucuz sosyal konut yapımıyla şehrin 1 milyon daha insanın yerleşimine açılması, ekonomik kalkınmanın desteklenmesi ve şehirde yaşayanların hayat kalitesinin yükseltilmesi için PlaNYC stratejik planını açıklamıştır. PlaNYC şehrin gelişimine ilişkin yol haritasını belirleyen ana plandır. Plan, ucuz sosyal konut, park ve yeşil alan, eski altyapının yenilenmesi, karbon salınımının 2030 yılına kadar % 30 oranında azaltılması, kültürel varlıkların korunması, enerji, ulaşım, hava kalitesi, katı atık, içme suyu gibi 10 özel alana odaklanmıştır. 2015 yılında "OneNYC" adı altında güncellenen plan büyüme, sürdürülebilirlik ve iklim değişikliği konularında stratejiler ortaya koymaktadır (Ekici, 2019: 158-159).

New York şehrinin sadece ulaşım sistemine yönelik hazırlanmış olan 2016 tarihli bir stratejik planı bulunmaktadır. Bu planda cadde güvenliğinden yaya güvenliğine, otopark politikalarından bisiklet yollarının ayrıntılarına kadar ulaşım sistemine yönelik 105 hedef ve stratejinin belirlendiği görülmektedir (New York Ulaşım Stratejik Planı, 2016: 15).

New York Çevre Koruma Stratejik Planı, tüm şehir sakinleri için sürdürülebilir bir gelecek inşa etmeyi amaçlayarak dünya standartlarında bir su ve atık su kuruluşu olma vizyonu için yedi hedefi, su ve atık su sistemleri için uzun vadeli bir ana plan, su ve atık su hizmetlerinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini ve optimum verimliliğini sağlamak için varlıkların yönetimi gibi kırk üç özel stratejik hedefi özetlemektedir (New York Çevre Koruma Stratejik Planı, 2018: 3, 17)

New York şehrinin 2050 yılına kadar dönemi öngören genel planı olarak OneNYC planının hazırlandığı anlaşılmaktadır. Bu Türkiye’de büyükşehirlerin 5 yıllık sürece ilişkin hazırladıkları stratejik planlarına göre oldukça uzun vadeli dönemi kapsamaktadır. Yine New York, New Jersey Connecticut’ı içine alan metropolitan bölgedeki 31 ilçeyi de kapsayan ABD’nin en büyük metropol alanı için de bölgesel planlama yapıldığı ve bölgesel planın pek çok paydaşın yer aldığı Bölgesel Planlama Birliği tarafından hazırlandığı anlaşılmaktadır. New York metropolitan alanındaki bu uygulama, özellikle Kocaeli ve Tekirdağ ile birlikte bir metropolitan bölge oluşturduğu söylenebilecek olan İstanbul ili ve çevresi için bir bölge planlaması yapılmasının gündeme getirilmesinde fayda olduğu görüşüne zemin hazırlamaktadır.

New York şehrinde 2050 yılına kadar olan döneme ilişkin One NYC 2050 planı dışında New York şehri çevre koruma, New York şehri ulaşımı gibi özel konu bazlı ve daha kısa vadeli stratejik planları olduğu görülmektedir. Bu noktada özellikle büyükşehirlerde stratejik planlar dışında konu bazlı alt planlar hazırlanmasının tartışılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

3.2. Londra Şehri Stratejik Planı

1999 yılında Büyük Londra Yönetimini kuran Yasa çıkmış, 2007 yılında bu Yasada değişiklikler yapılmış ve 2011 yılında Yerelleşme Yasası ile Büyük Londra Yönetiminin yetki ve görevleri netleştirilmiştir. Buna göre planlama alanında, 2007 tarihli yasal düzenleme ile Londra Planının hazırlanması, ilçelerin stratejik önem taşıyan plan değişikliklerini danışması ve ret yetkisi, 2007 yılında yapılan yasal düzenleme ile stratejik önem taşıyan plan değişikliğini tanımlama yetkisi ve ilçe belediyelerinin değişikliklerini Londra Planına uygunluk açısından denetleme yetkisi, 2011 yılında yapılan yasal düzenleme ile büyük plan uygulamalarını inceleme yetkisi Büyük Londra Yönetimine verilmiştir (Ekici, 2019: 104-106).

Büyük Londra Yönetimi Yasasına göre stratejik planlama sorumluluğu doğrudan Londra Belediye Başkanının sorumluluğuna geçmiştir. İlçelerin de planlama yetkisi olsa da son karar Londra Belediye Başkanı tarafından verilmektedir. Başkan 7 adet strateji belgesi üretmek ile görevlidir. Bunlar: Ulaşım, ekonomik kalkınma, konut, imar, çevre, kültür ve sağlık alanlarıdır. Başkan imar planını da hazırlamalıdır. Başkanın ilçe belediyelerine müdahale edeceği planlama konuları 2008 yılında bir genelge ile 150 kişiden fazla kişinin ikamet edeceği konutların inşası, şehir dışında 30 metreden yüksek bina yapılması, yeşil kuşaklar ve açık alanlar olarak belirlenmiştir (Ekici, 2019: 99,111, 117).

3.2.1. Londra Planının Hazırlanma Süreci

2016'da Belediye Başkanı 'Tüm Londralılar İçin Bir Şehir' belgesini yayımladı. Belge istişareye sunuldu ve geri bildirimler toplandı. Londra Planı'nın gelişimi için, çeşitli paydaşların bir araya gelip şehrin karşı karşıya olduğu zorlukları ve fırsatları tartışmasına fırsat sağlayan bir dizi çalıştay düzenlenmiştir. 2017'de Belediye Başkanı yeni Londra Planı taslağını başlattı. Plan taslağı halkın incelemesine sunuldu. Londra Planı'nın kamuoyunda incelemesini yürüten üç Planlama Müfettişinden oluşan bir heyet atanmıştır. 94 konunun tartışılmasına katkıda bulunan 300'ün üzerinde kuruluş ve kişinin katılımıyla 51 oturum gerçekleştiği, 2019'da Müfettişlere tüm bu önerilen değişiklikleri içeren birleştirilmiş bir versiyon gönderildiği, Belediye Başkanının önerileri dikkate alarak Planı buna göre değiştirdiği, Belediye Başkanının, Heyet'in kabul etmediği tavsiyelerini neden kabul edilmediğini açıklayan bir açıklama yaptığı, bu açıklama ve planın bir kopyasının Aralık 2019'da Dışişleri Bakanı'na sunulduktan sonra 6 Şubat 2020'de Londra Meclisi'ne geldiği, Dışişleri Bakanının, 13 Mart 2020 ve 10 Aralık 2020 tarihlerinde Belediye Başkanına Planı değiştirmesi için resmi yazılar gönderdiği belirtilmektedir. Belediye Başkanı, talimatları dikkate alarak Planda değişiklikler yapmış Londra Planı 2 Mart 2021'de yayımlanmıştır (The London Plan, The Spatial Development Strategy For Greater London, 2021: 7-9).

Londra Planının katılımcı bir yaklaşımla hazırlandığı ve plan taslağı hakkında Dış İşleri Bakanı görüşünün alındığı ve önerileri kapsamında değişiklikler yapıldığı anlaşılmaktadır. Londra İngiltere'nin başkenti olması hasebiyle Londra Planı hakkında Dışişleri Bakanının görüşünün alınması başkent niteliği taşıyan Ankara gibi büyükşehirlerin stratejik planlarının hazırlanması sürecinde bazı

bakanlıkların da stratejik plana ilişkin görüşlerinin alınmasında fayda olabileceğini düşündürmektedir.

3.2.2. Londra Planı

Londra Planında, önsöz ile birlikte ilk bölüm, Belediye başkanının vizyonunu ortaya koymaktadır. Birinci bölüm, Londra'daki planlama için dikkate alınması gereken altı temel 'iyi büyüme' hedefini içermektedir. Her birinde Londra'daki kalkınmaya yönelik stratejik yaklaşımı ortaya koyan maddeler bulunur. Sonraki bölümler, iyi büyüme hedeflerini gerçekleştirmek için gerekli olan konuya özgü ve mekana özgü politikaları sağlamaktadır. İkinci bölüm, Londra için genel mekansal gelişim modelini ortaya koymaktadır. Üçüncü ila on ikinci bölümler konu bazlı politikaları ve uygulamayı kapsar: Bunlar (The London Plan, The Spatial Development Strategy For Greater London, 2021: 7):

- ◇ Bölüm 3 Tasarım
- ◇ Bölüm 4 Barınma
- ◇ Bölüm 5 Sosyal Altyapı
- ◇ Bölüm 6 Ekonomi
- ◇ Bölüm 7 Miras ve Kültür
- ◇ Bölüm 8 Yeşil Altyapı ve Doğal Çevre
- ◇ Bölüm 9 Sürdürülebilir Altyapı
- ◇ Bölüm 10 Taşıma
- ◇ Bölüm 11 Londra Planını Finanse Etmek
- ◇ Bölüm 12 İzleme, şeklindedir (The London Plan, The Spatial Development Strategy For Greater London, 2021: 7).

Londra Planının "Londra'nın Geleceğini Planlamak" başlıklı 1. bölümünde, iyi büyümenin sosyal ve ekonomik açıdan kapsayıcı ve çevresel olarak sürdürülebilir tüm Londra Planı'nın ve her bir politikanın temelini oluşturduğu, Londra'da sürdürülebilir kalkınmanın sağlanma yolunun iyi büyüme olduğu belirtil-

miştir. Sonrasında; iyi büyüme için kamu politikası alanları (The London Plan, The Spatial Development Strategy For Greater London, 2021: 12):

- ◇ Güçlü ve kapsayıcı topluluklar oluşturmak
- ◇ Arazinin en iyi şekilde kullanılması
- ◇ Sağlıklı bir şehir oluşturmak
- ◇ Londralıların ihtiyaç duyduğu evleri teslim etmek
- ◇ İyi bir ekonomiyi büyütmek
- ◇ Artan verimlilik ve dayanıklılık

olarak sayılmıştır.

Londra Planında, mekânsal gelişim modelleri, fırsat alanları, büyüme alanları, merkezi faaliyet bölgesi, ofisler, diğer stratejik işlevler ve konut geliştirme, kalkınma ilkeleri ve kalkınma planı belgeleri, şehir merkezi ağı politikalarına yer verilmektedir.

Tasarım başlığı altında; Londra'nın büyüme biçimi, karakteri ve kapasitesi, sürdürülebilir yoğunluklar için altyapı gereksinimleri, tasarım odaklı yaklaşımla site kapasitesinin optimize edilmesi, kapsayıcı tasarım, barınma kalitesi ve standartları, erişilebilir konut, yüksek binalar, bodrum geliştirme, emniyet, asayiş ve acil durumlara dayanıklılık, yangın güvenliği, gürültü politikalarına;

Konut başlığı altında; artan konut arzı, küçük siteler, uygun fiyatlı konut sağlanması, karşılanabilir konut kullanım hakkı, uygun fiyatlı konutun izlenmesi, mevcut konut kaybı ve site yeniden geliştirme, kiralamak için yap, desteklenen ve özel konaklama, yaşlı barınması, çingene ve gezgin konaklaması, öğrenci konaklaması, paylaşımlı yaşam politikalarına;

Sosyal Altyapı başlığı altında, sosyal altyapısının geliştirilmesi, sağlık ve sosyal bakım tesisleri, eğitim ve çocuk bakım tesisleri, oyun ve eğlence, spor ve dinlenme tesisleri, umumi tuvaletler, defin alanları, politikalarına;

Ekonomi başlığı altında; ofisler, uygun iş alanı sağlanması, uygun fiyatlı çalışma alanı, Londra'nın ekonomik işlevini desteklemek için sanayi, lojistik ve hiz-

metler için arazi, stratejik endüstriyel lokasyonlar, sanayi siteleri, endüstriyel yoğunlaşma, ortak yerleşim ve ikame, Sektörün büyüme fırsatları ve kümelenmeleri, perakende, marketler ve sıcak yemek paketleri, ziyaretçi altyapısı politikalarına;

Miras ve Kültür başlığı altında; mirasın korunması ve geliştirilmesi, dünya mirası alanları, stratejik ve yerel görüşler, yönetim çerçevesi, endüstrileri destekleme politikalarına;

Yeşil Altyapı ve Doğal Çevre başlığı altında; Yeşil altyapı, Londra'nın Yeşil Kuşağı, Açık alan, Kentsel yeşillendirme, Biyoçeşitlilik ve doğaya erişim, Ağaçlar ve ormanlık alanlar, Gıda üretimi, Jeoçeşitlilik politikalarına;

Sürdürülebilir Altyapı başlığı altında; hava kalitesinin iyileştirilmesi, Sera gazı emisyonlarının en aza indirilmesi, Enerji altyapısı, Isı riskini yönetme, Su altyapısı, Dijital bağlantı altyapısı, Atıkların azaltılması ve döngüsel ekonominin desteklenmesi, Atık kapasitesi ve net atık kendi kendine yeterlilik, korumalı atık sahaları, kümeler, hidrolik kırma (çatlatma), sel risk yönetimi, sürdürülebilir drenaj, su yolları, su taşımacılığı, Londra'nın su yollarının korunması ve geliştirilmesi politikalarına;

Taşıma başlığı altında; ulaştırmaya yönelik stratejik yaklaşım, sağlıklı sokaklar, taşıma kapasitesi, bağlanabilirlik ve koruma, ulaşım etkilerinin değerlendirilmesi ve hafifletilmesi, bisiklete binme, otopark, konut park yeri politikalarına yer verildiği görülmektedir (The London Plan, The Spatial Development Strategy For Greater London, 2021:10-433).

3.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı

Stratejik planı, faaliyet raporlarını, imar planlarını ve borçlanma kararlarını onaylamak, bütçe ve performans ölçütlerini, hizmet politikalarını ve stratejileri belirlemek meclisin görevi dahilindedir (Ekici, 2019: 282).

1936 yılında Henri Prost İstanbul Nazım Planını oluşturmakla ve 1951 yılına kadar uygulamakla görevlendirilmiştir. 1956-1960 yılları arasında ise Alman Plancı Hans Hogg davet edilerek İstanbul Nazım Planı yeniden hazırlanmıştır. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Yasa ile İstanbul Büyükşehir Belediye sınırları 1.830,92 km²'den 5343 km²'ye çıkarılarak tüm il sınırına genişletilmiştir (Ekici, 2019: 288-289).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında belirlenen tema, amaç, hedefler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 5. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) Tema, Amaç, Hedef Tablosu

Tema	Amaçlar	Hedefler
Ulaşılabilir İstanbul	Nitelikli ve fonksiyonel yaşam alanları geliştirerek dayanıklı bir şehir oluşturmak	İstanbul'un afete dayanıklılığını artırmak
		İstanbul'un kültür ve tarihini yansıtan, sürdürülebilir kent estetiğini sağlamak
		Kentsel dönüşüm hizmetlerini afet önceliği ile şeffaf ve katılımcı yöntemlerle gerçekleştirmek
		Kentsel planlama sürecini hazırlanmakta olan 2050 vizyon belgesi çerçevesinde kentsel bilişimden yararlanarak şeffaf ve katılımcı biçimde yönetmek
		Afet ve acil durumlara müdahale kapasitesini ve toplumsal farkındalığı, akıllı sistemler ve teknolojiden faydalanarak geliştirmek
		İmar uygulama ve denetim süreçlerini etkin yönetmek
		Bütünleşik kent bilgi sistemini geliştirerek akıllı şehir uygulamaları ile sistemin etkin kullanımını sağlamak
	Sürdürülebilir hareketlilik kapsamında kentsel ulaşımı geliştirmek	Raylı sistemin ağını ve toplu ulaşım içindeki payını artırmak
		Toplu taşımada entegrasyonu, erişilebilirliği ve kaliteyi artırmak
		Deniz yolu taşımacılığının kapasitesini ve toplu ulaşım içindeki payını artırmak
		Akıllı ulaşım sistemlerini ve ulaşım altyapı uygulamalarını artırarak trafiği etkin yönetmek
		Altyapı kazı işlerini en aza indirmek için yeni yöntem-teknoloji uygulamalarını ve altyapı yönetiminde entegrasyonu geliştirmek
		Karayolu sistemleri altyapısını güçlendirmek ve sürdürülebilir kılmak

Tema	Amaçlar	Hedefler
Çevreye Duyarlı	Sürdürülebilir çevre ve enerji yönetimini güçlendirmek	Atık yönetim uygulamalarını geliştirerek geri dönüşüm oranını artırmak
		Yenilenebilir enerji, enerji verimliliği ve aydınlatma tesislerine yönelik faaliyetleri etkinleştirmek, yaygınlaştırmak
		Sürdürülebilir yeşil alanlar oluşturmak ve kişi başına düşen aktif yeşil alan miktarını artırmak
		İklim değişikliği ile mücadeleyi yaygınlaştırarak çevreyi korumak
Üreten İstanbul	Kentın ekonomik değerinin yükselmesine katkı sağlamak	İstanbul'un turizm potansiyelini geliştirmek
		Kentin yaratıcı ve inovatif potansiyelini açığa çıkaracak bilim teknoloji, inovasyon merkezlerini planlamak ve girişimciliği teşvik etmek
		İstanbul ekonomisine ve istihdama katkı sağlamak
		Kentsel tarımı teşvik etmek
Paylaşan İstanbul	Sosyal ihtiyaçları eşit ve kapsayıcı bir şekilde karşılayarak paylaşan bir şehir oluşturmak	Sosyal destek hizmetinin çeşitliliğini, etkinliğini, verimliliğini geliştirmek ve kapsayıcılığını artırmak
		Eşit haklara ulaşamayan toplumsal gruplara yönelik hizmetleri geliştirmek
		Cenaze hizmetlerini kapsayıcı ve etkin şekilde yürütmek
Yaşayan İstanbul	Sosyal yaşam olanaklarını geliştirerek yaşayan bir şehir oluşturmak	Spor hizmetlerinin çeşitliliğini ve erişilebilirliğini artırarak kentin spor imkanlarını genişletmek
		Koruyucu, önleyici ve tedavi edici sağlık hizmetlerini geliştirerek, erişilebilir, kapsayıcı ve etkin hale getirmek
		Kentin kütüphanelerini nicelik ve nitelik olarak artırarak kütüphanecilik faaliyetlerini geliştirmek
		Sahipsiz hayvanların rehabilitasyon ve poliklinik hizmetlerini ilgili paydaşlar ile birlikte iyileştirmek ve sahiplendirilmelerini teşvik etmek
		Erişilebilir ve kapsayıcı stratejiler ile dinamik bir kültür sanat alanı yaratmak
		Toplum düzenine yönelik ruhsatlandırma ve denetim faaliyetlerini eşit, adil, tarafsız bir şekilde yönetmek
		İstanbul'un sağlıklı ve ekonomik gıdaya ulaşmasına katkı sağlamak ve hal kapasitesini artırmak

Tema	Amaçlar	Hedefler
Eşsiz Miras	Kültürel, mimari ve doğal şehir mirasını korumak ve geliştirmek	Katılımcı süreçlerle bağımsız modeller oluşturarak kültürel mirası korumak, önleyici koruma süreçlerini katılımcılık ile kalıcı ve etkin kılmak
		İstanbul'un kültürel ve tarihsel kimliğini yansıtacak çağdaş müzeleri turizm ve kültür ihtiyaçları açısından planlayarak oluşturmak
		İstanbul'un somut ve somut olmayan kültürel miras envanterini ve koleksiyonlarını oluşturmak ve geliştirmek, eğitici, bilgilendirici araştırma faaliyetleri ile kamuoyuna sunmak
		Kentin kültürel miras yapılarını projelendirmek, belgelemek, korumak, restore etmek
Finansal Sürdürülebilirlik	Finansal sürdürülebilirliği sağlamak	Gayrimenkulleri etkin ve fonksiyonel bir şekilde yönetmek
		Kurumsal kaynak planlaması ile tedarik süreçlerini tasarrufu sağlayarak şeffaf ve hesap verilebilir bir şekilde yönetmek
		Yeni gelir kaynakları oluşturmak, mevcut kaynakları tasarruf ve bütçe disiplini ile eşitlik ve şeffaflık çerçevesinde yönetmek
		Alternatif finansman kaynakları geliştirmek
Katılımcı ve Yenilikçi Yönetim	Kurumsal yapıyı ve iş modelini adil, katılımcı ve yenilikçi yöntemlerle geliştirmek	İBB, bağlı kuruluş ve iştirak şirketlerinin iletişim, koordinasyon ve işbirliğini güçlendirmek
		Fiziksel kaynakları etkin ve fonksiyonel bir şekilde yönetmek
		Kurumsal ve yönetsel yetkinlikler doğrultusunda insan kaynağı yapısı ve kapasitesini güçlendirmek
		Kritik iş süreçlerini mükemmelleştirmek ve proje yönetimi sistematiğini güçlendirmek
		Ölçülebilir, ulaşılabilir ve akılcı hedeflerle yönetim sistematiğini güçlendirmek
		Vatandaş deneyimini dikkate alarak tüm paydaşların karar alma süreçlerine eşit ve etkin katılımını sağlamak
		Kurumsal yapıyı ve itibarı güçlendirerek kurumu yarının dünyasına hazır hale getirmek
		Kurumsal bilgi teknoloji altyapısını geliştirmek
İç denetimin etkinliğini ve farkındalığını artırmak		

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, 2020:12-14.

3.4. Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı

Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planında stratejik amaç ve hedefler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 6. Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) Amaç Hedef Tablosu

Amaçlar	Hedefler
Yaşam kalitesi yüksek, planlı ve düzenli yerleşim alanlarına sahip, temiz içme suyu, kanalizasyon ve atık su hizmetlerinin tüm kente yayıldığı, yenilikçi kentsel tasarımlarla donatılmış yaşanılabilir bir kent inşa etmek.	Belediye sınırında kalan 25 ilçeye ilişkin halihazır haritaları yapmak ve/veya güncellemek
	Belediyeye ait gelir getirmeyen atıl taşınmazları ıslah etmek
	Kamulaştırma işlemlerinde uzlaşma yöntemini ve taşınmazların idare veya kamu adına tapuda tescil işlemlerini etkin kılmak
	Kentsel dönüşüm projeleri kapsamında konut üretimi yapmak
	Yaşam kalitesi yüksek ve yaşanılabilir bir şehir oluşturmak için ihtiyaç duyulan hizmet, sosyal, kültürel, sportif, inanc vb. donatıları inşa etmek
	2024 yılı sonuna kadar Çevre Düzeni Planını güncellemek
Toplu taşıma odaklı, güvenli, hızlı, konforlu, çevre dostu, kentin ekonomik ve sosyal gelişimine uyumlu, teknolojik yeniliklere açık, engelsiz ve sürdürülebilir modern ulaşım sağlamak.	Trafik akışının güvenli, çevre dostu, sosyal gelişime uygun, sürdürülebilir ve engelsiz olmasını sağlamak
	Güvenli, erişilebilir, modern ve sürdürülebilir ulaşım sağlamak için gerekli olan yollar, tretuvarlar, sanat yapıları ve yatay trafik işaretlemelerini yapmak
Doğa ve hayvan dostu bir yönetim anlayışı ile ekolojik dengeyi koruyan, biyolojik çeşitliliği destekleyen, etkili bir atık yönetimi ile yenilenebilir enerji politikalarını esas alan, sürdürülebilir çevre yönetimini benimsemiş, iklim değişikliklerinin olumsuz etkilerinin farkında bir kent oluşturmak.	Yeşil alanların korunması, artırılması ve kemirici-vektörle mücadele edilmesini sağlamak
	Kentin temizliğini sağlayarak sıfır atık projelerini gerçekleştirmek
	Hayvanların toplanması, kısırlaştırılması, aşılanması, tedavisi, kayıt altına alınması, beslenmesi ve barınması gibi veterinerlik hizmetlerini sağlamak
	Sürdürülebilir, temiz hava ve yaşanabilir bir çevre oluşturmak
Dengeli bir kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacıyla üreticilere uygun eğitim, üretim ve pazarlama desteği ile kırsal ekonomiyi çeşitlendirerek iyileştirmek, tarımsal alanları korumak, yeni istihdam alanlarının açılmasını ve kadın istihdam politikalarını desteklemek	Kırsal ekonomiyi çeşitlendirerek iyileştirmek ve desteklemek
	Kırsal kalkınmayı gerçekleştirmek için üreticiye eğitim, üretim ve pazarlama destekleri vermek
	Kadın istihdamını zenginleştirmek amacıyla meslek edindirme kursları düzenlemek
	Halka hizmet sunumunda muhtarların taleplerini karşılamak

Amaçlar	Hedefler
Dezavantajlı vatandaşlarımızın sağlık, eğitim, istihdam, ulaşım, kültürel ve sosyal alandaki ihtiyaçlarına cevap vermek; söz konusu bireylerin kent yaşamına dahil edildiği, erişilebilir yaşam alanlarına sahip engelsiz bir kent oluşturmak	Dezavantajlı vatandaşların sosyal ve toplumsal alandaki ihtiyaçlarına cevap verecek sosyal projeleri hayata geçirmek, fiziksel ve ruhsal sağlıklarının korunmasını, sosyal ilişkilerinin geliştirilmesini ve devam ettirilmesini, huzur, güven ve refah içinde bulunmalarını sağlamak; bu amaçla eğitsel ve sosyal amaçlı tesisler açmak
	Dezavantajlı grupların sosyal, kültürel ihtiyaçlarını karşılayacak seminer ve etkinlikler düzenlemek
	Kentin ihtiyacı olan bakım ve onarım işlerinin yapılmasını sağlamak
	Hastalara ve sağlıklı yaşama destek olmak
	Dezavantajlı vatandaşların ulaşımını kolaylaştırmak
Kentin kadim kültürel mirasını koruyarak turizmin gelişmesini hedeflemek, kültür sanat etkinliklerinin toplumun her kesimine yayılmasına imkân tanımak ve sporun tüm branşlarında her türlü desteği sağlayarak geleneğini geleceğine taşımak	Kültür ve tabiat varlıklarının korunarak yaşatılması ve turizme kazandırılmasını sağlamak
	Uluslararası platformda kentin tanıtım faaliyetlerini yürüterek turizme katkı sağlamak ve kurumun imajını yükseltmek
	Başarılı sporculara ve spor kulüplerine destek sağlamak, tanıtım ve kültürel organizasyonlar düzenlemek
	Kültür sanat etkinlikleri ve sosyal faaliyetleri toplumun her kesimine yayacak şekilde faaliyetler düzenlemek
	Kentin endemik flora ve faunasını kent estetiği tasarımında kullanmak
Ortak akıl, sosyal dayanışma ve paylaşımı toplumsal barışın temeli kabul edip gençleri ve çocukları karar alma süreçlerine katmak ve onurlu bir yaşam için sağlık, eğitim, güvenlik, gıda gibi toplumun temel ihtiyaçlarını herkese adil bir şekilde sunmak	Dar gelirli ve yoksul vatandaşlarımızın yaşam koşullarını iyileştirmek amacıyla sosyal yardımlar yapmak
	Dar gelirli engelli vatandaşlarımızın yaşam standartlarını yükseltmek için engel gruplarına göre ihtiyaç duydukları araç ve gereçleri sağlamak
	Kentin bütün kesimlerine ihtiyaç duyulan alanlarda sosyal hizmet ve yardımların ulaştırılması için sosyal hizmetler yapmak
	Kentin huzur ve esenliğini sağlamak
	Vatandaşların can ve mal güvenliğini korumak, olaylara hızlı ve etkin müdahale etmek
	Hayvansal kökenli gıdaların üretim ve tüketim yerlerinin kontrollerini yapmak ve toptancı balık haline gelen su ürünlerinin muayenelerini yapmak
	Hayvanlarla ilgili vatandaşın bilinçlendirilmesi için eğitim vermek ve sosyal çalışmalar yapmak
	Dini ve geleneksel kurallara uygun olarak vatandaşların memnuniyetini hedefleyen cenaze hizmetlerini sunmak

Amaçlar	Hedefler
Kaynakların etkin ve verimli kullanarak, inovatif teknoloji imkanları ile hizmet çeşitliliği ve kalitesini artırmak; vatandaş, paydaş ve çalışan memnuniyeti odaklı katılımcı, adil, şeffaf ve hesap verebilir bir kurumsal yönetim anlayışı sunmak	İnovatif teknoloji imkanları ile hizmet çeşitliliği ve kalitesini artırmak
	Çalışan yetkinliği ve memnuniyetinin artırılması, bireysel performansın ölçülmesi ile ilgili sistemin kurulması ve uygulanmasını sağlamak
	Belediye hizmetlerinin vatandaşlara duyurulmasını sağlamak ve vatandaşların istek, öneri ve şikayetlerini cevaplamak
	Belediye şirket ve iştiraklerinin verimlilik ölçütleri doğrultusunda izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamak.
	Adil, şeffaf, hesap verebilir, finansal sürdürülebilirliği hedefleyen kurumsal yönetim anlayışını sağlamak için belediye öz gelirlerinin tahsilat oranını artırmak
	Belediye hizmet üretiminde kullanılan bütün araç ve ekipmanların etkin ve verimli kullanılmasına yönelik bakım, onarım ve yakıt tüketimini yönetmek
	Yerel yönetim hizmetlerinde bilgi teknolojilerinin kapasitesini ve kalitesini arttırmak
	Sürdürülebilir bir kent yaşamı için teknolojiyi Ankara'yla buluşturacak "Akıllı Kentler" vizyonunu hayata geçirmek
	Belediyenin tüm birimlerine temini sağlanan; kırtasiye ve diğer sarf malzemelerinin stok kontrol yönetimi tam sağlanarak zamanında temin etmek, ana binanın temizlik, güvenlik, bakım ve onarımını yapmak, enerji yönetimini verimli bir şekilde yönetmek, taşınmaz kiralama işlemlerini muhammen bedel ve diğer yönetsel işlemleri etkin bir şekilde yürütmek
	Belediyeye ait coğrafi nitelikte tüm verilerin standartlara uygun hale getirilerek coğrafi bilgi sistemlerinin aktif olarak kullanılmasını sağlamak
	İş kazası ve meslek hastalıklarını en alt düzeye indirmek
	Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının gözetilmesi amacıyla denetim/teftiş kapasitesini artırmak
Belediye hizmetleriyle ilgili alınan kararların vatandaşlara, talepleri durumunda bildirilmesini sağlamak	

Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, 2019: 133-135.

3.5. Stratejik Planların ve Belirlenen Amaçların Karşılaştırılması

"Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci: Londra ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin Karşılaştırılması" konulu bir çalışmada Londra ve İstanbul büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarının karşılaştırılmasında (Arıkan, 2016: 73-82):

- ◇ İstanbul Büyükşehir Belediyesi stratejik planının, kamu idareleri için stratejik plan hazırlama kılavuzu referans alınarak hazırlandığı, Londra Büyükşehir Belediyesi stratejik planının, Bryson'ın 10 basamaklı stratejik planlama sürecinin evrelerinden faydalanılarak, kendi organizasyon yapısına uygun olarak hazırlandığı,
- ◇ İstanbul Büyükşehir Belediyesi strateji planlama sürecinde afet, çevre, imar, kent ve toplum düzeni, kültür, sağlık, sosyal destek ve ulaşım olmak üzere 8 temel stratejik konu üzerinden stratejik amaçlar belirlendiği, Londra Büyükşehir Belediyesi stratejik planlama sürecinde Londra bölgesi, Londra halkı, ekonomi, kültür, ulaşım, sosyal yaşam alanları ve iklim değişiklikleri olmak üzere 7 temel stratejik konu referans alınarak stratejik amaçlar belirlendiği,
- ◇ İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait stratejik planın 5 yıllık dönemi kapsayacak şekilde yayımlandığı, Londra Büyükşehir Belediyesi'ne ait stratejik planın ise Londra'nın 20-25 yıl sonraki ihtiyaç ve beklentileri dikkate alınarak hazırlandığı,
- ◇ İstanbul Büyükşehir Belediyesi stratejik planında, çok az sayıda performans göstergesine yer verildiği, Londra Büyükşehir Belediyesi stratejik planında ise, stratejik amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını gösterecek nitelikte performans göstergelerine yer verildiği,
- ◇ İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait stratejik planda belirtilen stratejik amaçların, İstanbul şehrini başarıya taşıyabilecek düzeyde olmadığı, stratejik amaçların ölçülebilirliği ve gerçekçiliği noktasında eksiklikleri olduğu, vatandaş istek ve beklentilerinin stratejik amaçlara yeteri kadar yansımadağı,
- ◇ Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarını kendi teşkilat yapısına uyarlayarak, başarılı bir stratejik plan hazırlayabileceği, sadece yasal yükümlülüklerle yetinilmeyip Birleşmiş Milletler gibi küresel boyutta eğitim, sağlık, çevre alanlarında politika üreten kuruluşlara ait çalışmaların da stratejik planlama sürecine dâhil edilmesi gerektiği, belediye yönetimlerinin farklı stratejik plan örneklerini inceleyip yararlanmalarının doğru stratejik planlama modeli belirlenmesinde yararlı olacağı belirtilmiştir (Arıkan, 2016:76-82).

New York Planının 2050 yılına kadar bir süreci dikkate almasıyla ve özel konularda tematik planlarla da tamamlandığı dikkate alındığında nüfusu ve ekonomisi itibarıyla büyükşehir ötesinde metropolitan bölge planlaması niteliğiyle özellikle metropolitan bölge niteliğindeki İstanbul şehri için dikkatle incelenmesi gereken bir örnek olduğu düşünülmektedir. Yine Londra planının da uzun vadeli niteliği dikkat çekmektedir.

New York, Londra, İstanbul ve Ankara büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında bulunan amaçları Tablo 7'de gösterilmektedir:

Tablo 7. New York, Londra, İstanbul ve Ankara Stratejik Planları Amaçlar Tablosu

	New York 2050 Planı	Londra 2021 Planı	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan (2020-2024)	Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan (2020-2024)
Amaçlar ve Ana Başlıklar	Canlı bir demokrasi	Tasarım başlığı altında; Londra'nın büyüme biçimi, karakteri ve kapasitesi, sürdürülebilir yoğunluklar için altyapı gereksinimleri, tasarım odaklı yaklaşımla site kapasitesinin optimize edilmesi, kapsayıcı tasarım, barınma kalitesi ve standartları, erişilebilir konut, yüksek binalar, bodrum geliştirme, emniyet, asayiş ve acil durumlara dayanıklılık, yangın güvenliği, gürültü politikaları	Nitelikli ve fonksiyonel yaşam alanları geliştirerek dayanıklı bir şehir oluşturmak	Yaşam kalitesi yüksek, planlı ve düzenli yerleşim alanlarına sahip, temiz içme suyu, kanalizasyon ve atık su hizmetlerinin tüm kente yayıldığı, yenilikçi kentsel tasarımlarla donatılmış yaşanılabilir bir kent inşa etmek
Amaçlar ve Ana Başlıklar	Yaşanabilir bir iklim, verimli hareketlilik	Taşıma başlığı altında; ulaştırmaya yönelik stratejik yaklaşım, sağlıklı sokaklar, taşıma kapasitesi, bağlanabilirlik ve koruma, ulaşım etkilerinin değerlendirilmesi ve hafifletilmesi, bisiklete binme, otopark, konut park yeri politikaları	Sürdürülebilir hareketlilik kapsamında kentsel ulaşımı geliştirmek	Toplu taşıma odaklı, güvenli, hızlı, konforlu, çevre dostu, kentin ekonomik ve sosyal gelişimine uyumlu, teknolojik yeniliklere açık, engelsiz ve sürdürülebilir modern ulaşım sağlamak

	New York 2050 Planı	Londra 2021 Planı	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024)	Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024)
Amaçlar ve Ana Başlıklar	İrk ve etnik kökene dayalı sağlık eşitsizliklerinin ortadan kaldırıldığı, sakinlerin sağlık hizmetlerine, temiz havaya ve sağlıklı gıdaya eşit erişime sahip olduğu sağlıklı yaşamlar	Yeşil Altyapı ve doğal çevre başlığı altında; yeşil altyapı, Londra'nın yeşil kuşağı, açık alan, kentsel yeşillendirme, biyoçeşitlilik ve doğaya erişim, ağaçlar ve ormanlık alanlar, gıda üretimi, jeoçeşitlilik politikaları	Sürdürülebilir çevre ve enerji yönetimini güçlendirmek	Doğa ve hayvan dostu bir yönetim anlayışı ile ekolojik dengeyi koruyan, biyolojik çeşitliliği destekleyen, etkili bir atık yönetimi ile yenilenebilir enerji politikalarını esas alan, sürdürülebilir çevre yönetimini benimsemiş, iklim değişikliklerinin olumsuz etkilerinin farkında bir kent oluşturmak
Amaçlar ve Ana Başlıklar	Kapsayıcı bir ekonomi	Ekonomi başlığı altında; ofisler, uygun iş alanı sağlanması, uygun fiyatlı çalışma alanı, Londra'nın ekonomik işlevini desteklemek için sanayi, lojistik ve hizmetler için arazi, stratejik endüstriyel lokasyonlar, sanayi siteleri, endüstriyel yoğunlaşma, ortak yerleşim ve ikame, sektörün büyüme fırsatları ve kümelenmeleri, perakende, marketler ve sıcak yemek paketleri, ziyaretçi altyapısı politikaları	Kentin ekonomik değerinin yükselmesine katkı sağlamak	Dengeli bir kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacıyla üreticilere uygun eğitim, üretim ve pazarlama desteği ile kırsal ekonomiyi çeşitlendirerek iyileştirmek, tarımsal alanları korumak, yeni istihdam alanlarının açılmasını ve kadın istihdam politikalarını desteklemek
Amaçlar ve Ana Başlıklar	Eğitimde eşitlik ve mükemmellik	Sosyal altyapı başlığı altında, sosyal altyapısının geliştirilmesi, sağlık ve sosyal bakım tesisleri, eğitim ve çocuk bakım tesisleri, oyun ve eğlence, spor ve dinlenme tesisleri, umumi tuvaletler, defin alanları politikaları	Sosyal ihtiyaçları eşit ve kapsayıcı bir şekilde karşılayarak paylaşılan bir şehir oluşturmak	Dezavantajlı vatandaşların sağlık, eğitim, istihdam, ulaşım, kültürel ve sosyal alandaki ihtiyaçlarına cevap vermek; söz konusu bireylerin kent yaşamına dahil edildiği, erişilebilir yaşam alanlarına sahip engelsiz bir kent oluşturmak

	New York 2050 Planı	Londra 2021 Planı	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024)	Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024)
Amaçlar ve Ana Başlıklar	Gelişen komşular	Miras ve kültür başlığı altında; mirasın korunması ve geliştirilmesi, dünya mirası alanları, stratejik ve yerel görüşler, yönetim çerçevesi, endüstrileri destekleme politikaları	Kültürel, mimari ve doğal şehir mirasını korumak ve geliştirmek sosyal yaşam olanaklarını geliştirerek yaşayan bir şehir oluşturmak	Kentin kadim kültürel mirasını koruyarak turizmin gelişmesini hedeflemek, kültür sanat etkinliklerinin toplumun her kesimine yayılmasına imkân tanımak ve sporun tüm branşlarında her türlü desteği sağlayarak geleceğini geleceğine taşımak
Amaçlar ve Ana Başlıklar	Modern altyapı	Sürdürülebilir altyapı başlığı altında; hava kalitesinin iyileştirilmesi, sera gazı emisyonlarının en aza indirilmesi, enerji altyapısı, ısı riskini yönetme, su altyapısı, dijital bağlantı altyapısı, atıkların azaltılması ve dögüsel ekonominin desteklenmesi, atık kapasitesi ve net atık kendi kendine yeterlilik, korumalı atık sahaları, kumeler, hidrolik kırma (çatlatma), sel risk yönetimi, sürdürülebilir drenaj, su yolları, su taşımacılığı, Londra'nın su yollarının korunması ve geliştirilmesi politikaları	Kurumsal yapıyı ve iş modelini adil, katılımcı ve yenilikçi yöntemlerle geliştirmek	Ortak akıl, sosyal dayanışma ve paylaşımı toplumsal barışın temeli kabul edip gençleri ve çocukları karar alma süreçlerine katmak ve onurlu bir yaşam için sağlık, eğitim, güvenlik, gıda gibi toplumun temel ihtiyaçlarını herkese adil bir şekilde sunmak
Amaçlar ve Ana Başlıklar		Konut başlığı altında; artan konut arzı, küçük siteler, uygun fiyatlı konut sağlanması, karşılanabilir konut kullanım hakkı, uygun fiyatlı konutun izlenmesi, mevcut konut kaybı ve site yeniden geliştirme, kiralamak için yap, desteklenen ve özel konaklama, yaşlı barınması, gezgin konaklaması, öğrenci konaklaması, ortak yaşam politikaları	Finansal sürdürülebilirliği sağlamak	Kaynakları etkin ve verimli kullanarak, yenilikçi teknoloji imkanları ile hizmet çeşitliliği ve kalitesini artırmak; vatandaş, paydaş ve çalışan memnuniyeti odaklı katılımcı, adil, şeffaf ve hesap verebilir bir kurumsal yönetim anlayışı sunmak

Kaynak: Yazar tarafından New York, Londra, İstanbul, Ankara stratejik planları incelenerek oluşturulmuştur.

New York, İstanbul, Londra ve Ankara büyükşehirleri stratejik planlarında belirlenen amaçların genel olarak benzerlik gösterdiği ancak şehrin ekonomisi, küresel ekonomideki yeri ve bulunduğu ülkenin kültür ve yaşam tarzına göre değişiklik gösterdiği görülmektedir. Bununla birlikte kentin tasarımı, altyapı durumu, barınma ve konut, sosyal kalkınma ve hassas gruplar, tarihi miras ve kültürün korunması, yeşil alanların ve çevrenin korunması, atıkların azaltılması ve geri dönüşümü, şehir içi taşımacılık gibi konulara ilişkin amaçlara stratejik planlarda farklı şekillerde de olsa yer verildiği anlaşılmaktadır. Bununla beraber büyükşehirlerin özellikle gelişmiş ülkelerde bulunan benzer özellikler taşıyan büyükşehirlerin stratejik planlarını ve planlama süreçlerini takip ederek bunlardan faydalanmalarının stratejik yönetim ve planlama sürecinin iyileşmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

Şehirler ve özellikle büyükşehirler toplum hayatı ve insanlar için hayati derecede önemlidir. Günümüzde insanların çoğunluğu şehirlerde, büyükşehirlerde ve İstanbul, Londra, New York gibi metropolitan şehirlerde yaşadığından özellikle büyükşehirlerin ve metropolitan şehirlerin planlanması ve yönetimi önem taşımaktadır. Bu noktada bazı metropolitan nitelikli şehirlerde stratejik planlamanın gerektiği şekilde yapılmaması ve dünyada gelişen yönetim uygulamalarından yararlanılmaması nedeniyle kent sakini insanların hayatında beklenen iyileşmelerin sağlanamaması sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple büyükşehirlerin ve metropolitan şehirlerin planlamanın ve stratejik planlarının nasıl yapıldığı ve nasıl yapılması gerektiği sorusu ile karşılaşmaktadır. Bu çalışmada, uluslararası örnekler ve rehberlerden yararlanarak büyükşehirlerde ve metropolitan büyükşehirlerde planlama, stratejik yönetim ve stratejik planlama süreçlerinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi sürecine katkı sağlamak amaçlanmıştır. Çalışmada literatür araştırması ve derleme yöntemi kullanılmıştır. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama ve stratejik yönetim sistemi yasal ve yönetsel düzenlemeler ışığında ortaya konmuş, Birleşmiş Milletler HABITAT Gündemi Kentsel Göstergeler Programı, Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber, Kentsel Refah Ölçüm Metodolojisi, Kentsel Refah Endeksi, Akıllı Şehirler Yaklaşımı gibi uluslararası düzeyde kentsel planlama ve stratejik planlama

yaklaşımları ve standartları ortaya konularak Londra, New York, İstanbul ve Ankara büyükşehir belediyelerinin stratejik planları özellikle belirlenen amaçlar yönüyle incelenmiş, bu şehirlerin stratejik planları Birleşmiş Milletlerin yerel yönetimlerde planlama rehberleri ile birlikte karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

New York şehrinin 2050 yılına kadar dönemi öngören genel planı olarak One NYC Planının hazırlandığı anlaşılmaktadır. Türkiye’de büyükşehirlerin stratejik planları 5 yıllık sürece ilişkin olduğundan New York Şehri Planının 2050 yılına kadar dönemi kapsamı New York Şehir Planının oldukça uzun vadeli olduğunu göstermektedir. Yine New York, New Jersey Connecticut’ı içine alan metropolitan bölgedeki 31 ilçeyi de kapsayan ABD’nin en büyük metropol alanı için bölgesel planlama yapıldığı ve bölgesel planın pek çok paydaşın yer aldığı Bölgesel Planlama Birliği tarafından hazırlandığı anlaşılmaktadır. New York metropolitan alanındaki bu uygulama, özellikle Kocaeli ve Tekirdağ ile birlikte bir metropolitan bölge oluşturduğu söylenebilecek olan İstanbul ili ve çevresi için bir bölge planlaması yapılmasının gündeme getirilmesinde fayda olduğunu düşündürmektedir. Türkiye’de belediyelerde stratejik planlar beş yıllık seçim dönemine göre hazırlanmakla birlikte özellikle New York şehrinin 2050 yılına kadar olan dönemi içeren genel planı olduğu dikkate alındığında İstanbul gibi büyükşehirlerin stratejik plan dönemlerinin daha uzun vadeli stratejileri de dikkate alacak şekilde geliştirilmesi önem taşımaktadır.

New York şehrinde 2050 yılına kadar olan döneme ilişkin One NYC 2050 Planı dışında New York şehri çevre koruma, New York şehri ulaşımı gibi özel konu bazlı ve daha kısa vadeli stratejik planları olduğu görülmektedir. Bu noktada özellikle büyükşehirlerde stratejik planlar dışında konu bazlı ulaşım, çevre, kalkınma, deprem ve afetle mücadele gibi özel temalı alt planlar hazırlanmasının faydalı olabileceği düşünülmektedir.

Londra Planının çok katılımcı bir yaklaşımla hazırlandığı ve plan taslağı hakkında Dışişleri Bakanı görüşünün bile alındığı ve önerileri kapsamında değişiklikler yapıldığı anlaşılmaktadır. Londra İngiltere’nin başkenti olması hasebiyle Londra Planı hakkında Dışişleri Bakanının görüşünün alınması başkent niteliği taşıyan Ankara gibi büyükşehirlerin stratejik planlarının hazırlanması sürecinde bazı bakanlıkların da stratejik plana ilişkin görüşlerinin alınmasında fayda olabileceğini düşündürmektedir.

İstanbul ve Ankara gibi büyükşehirlerin özellikle gelişmiş ülkelerde bulunan benzer özellikler taşıyan büyükşehirlerin stratejik planlarını, planlama süreçlerini ve Birleşmiş Milletler HABITAT Gündemi Kentsel Göstergeler Programı, Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber, BM Kentsel Refah Ölçüm Metodolojisi ve Kentsel Refah Endeksi ve Akıllı Şehirler Yaklaşımına ilişkin uluslararası nitelikli rehberleri takip ederek kendi stratejik yönetim süreçlerini ve stratejik planlarını gerektiğinde güncellemelerinin planlama sürecinin iyileşmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberinde; büyükşehirler için HABITAT Gündemi Kentsel Göstergeler Programı, Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber, BM Kentsel Refah Ölçüm Metodolojisi ve Kentsel Refah Endeksi, Akıllı Şehirler Yaklaşımına ilişkin uluslararası nitelikli rehberler dikkate alınarak farklı bir planlama metodolojisi oluşturulması, büyükşehir stratejik planlarında Londra şehri örneğinde olduğu gibi merkezi yönetimin katılımının sağlanması ya da görüşünün alınması önerilmektedir.

Yine 11. Kalkınma Planında şehirleşme konusunda ortaya konan amaç, politika ve tedbirler ile akıllı şehir uygulamalarının hayata geçirilmesi önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2019).“Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı”, <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/06/c2dd96f266679134a44d544972fd36dc.pdf> (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- ARIKAN, Görkem (2016). **Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci: Londra ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin Karşılaştırılması**, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- COŞKUN, Bayram; Çiğdem PANK ve Eyüp ŞEN (2019). “Metropolitan Kent Yönetimine Geçiş: Türkiye ve İtalya Örnekleri”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 2019, Cilt:2, Sayı: 2, ss: 301-314.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). “**Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi**”, http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler_Icin_Stratejik_Planlama_Rehberi.pdf (Erişim Tarihi: 22.02.2023).
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “**11. Kalkınma Planı (2019-2023)**”, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlanı.pdf> (Erişim Tarihi: 06.03.2023).
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “**2020-2023 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı**”, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/fzDqC+EylemPlanı.pdf> (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- EKİCİ, Birol (2019). **Karşılaştırmalı Büyükşehir Yönetimi Londra New York Tokyo Paris İstanbul**, 1. Baskı, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- GÜNGÖR, Şadiye; Önder KUTLU (2018).“Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Yaklaşımı”, **Kent Akademisi Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi**, Cilt: 11 Sayı: 2, Yaz 2018, ss: 305-316.
- İNAN, Özlem (2019). **Kentsel Yaşam Kalitesinin Ölçülebilirliği: Belediye Stratejik Planları Üzerinden Bir Değerlendirme**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2020). “İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı”, <https://ibb.istanbul/BBImages/Slider/Image/ibb-stratejik-plan-2020-2024.pdf> (Erişim Tarihi: 25.02.2023).

- Kalkınma Bakanlığı (2013). “**Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu**”, http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/iyomu+Kamuda_Stratejik_Yonetim_Calisma_Grubu_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- London Mayor (2021). “The London Plan, The Spatial Development Strategy For Greater London”, https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2021.pdf (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- MEMİŞ, Barış (2019). **Ortaokullarda Yönetici ve Öğretmenlerin Stratejik Planlama Algıları Ve Stratejik Planlama Uygulamalarının Değerlendirilmesi: Bursa İli Örneği**. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Okan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- New York City Mayor Bill De Blasio (2019). “One New York City 2050 (One NYC 2050)”, <https://onenyc.cityofnewyork.us/#main-content> (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- New York City Municipality Department of Transportation (2016). “**Strategic Plan 2016 (New York Ulaşım Stratejik Planı 2016)**”, <https://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/Strategic-plan-2016.pdf> (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- New York City Municipality (2018). “**NYC Environmental Protection 2018 Strategic Plan (New York Çevre Koruma Stratejik Planı 2018)**”, <https://www.nyc.gov/assets/dep/downloads/pdf/about/strategic-plan/2018-strategic-plan.pdf> (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- United Nations (2004). “**Urban Indicators Guidelines (Kentsel Göstergeler Rehberi)**”, United Nations Human Settlement Programme. United Nations Publications, 1-60. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Urban%20Indicators.pdf> (Erişim Tarihi: 26.09.2022).
- United Nations Habitat-BM (2015). “**Kentsel ve Bölgesel Planlama İçin Uluslararası Rehber (International Guidelines On Urban and Territorial Planning)**”, https://www.uclg.org/sites/default/files/ig-utp_english.pdf (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- UN Habitat (2016). “**City Prosperity Index Methodology and Metadata (Şehir Refah Endeksi Metodolojisi ve Veriler)**”, <https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/02/CPI-METADATA.2016.pdf> (Erişim Tarihi: 25.02.2023).
- YAKIN İNAN, Özlem; Nihan ÖZDEMİR SÖNMEZ (2019). “Kentsel Yaşam Kalitesi Ölçüm Yöntemlerinin Geliştirilmesi”, **International Journal of Economics, Politics, Humanities & Social Sciences**, Vol:2, Issue:3, 2019 Yaz Dönemi. ss:184-198.

İDARİ YAPTIRIMLAR VE İDARENİN YAPTIRIM DÜZENLEME YETKİSİ

Administrative Sanctions and the Authority of the Administration to Regulate Sanctions

Orçun KİREMİTÇİ*

Geliş Tarihi: 29.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 8.05.2023

Öz

Yaptırım, hukuk düzeninin hukuk normuna aykırılığa verdiği cevaptır. İdari düzenin ihlali halinde, idari işlem niteliğindeki idari yaptırımlar yoluyla bu cevap verilir. Anayasanın 123. maddesinde ifadesini bulan kanuni idare ilkesi idari yaptırımlarda kanuniliğin dayanağıdır. İdari yaptırımlarda kanuniliğinin anayasal dayanağı Anayasanın 38. maddesi değildir çünkü bu madde, karşılığında hapis veya adli para cezası verilen suç ve cezaların dayanağıdır. Dayanak olarak 123. maddenin kabulü sayesinde, idari yaptırımların türü, süresi ve miktarı dışında kalan unsurlar ise idarenin düzenleyici işlemi ile tamamlanabilmesi mümkün olabilecektir. Nitekim, Kabahatler Kanununun 4. maddesi çerçevesinde yaptırımın türü, süresi ve miktarı münhasıran çerçeve kanun hükmü ile belirlenebilir. Çerçeve hükmün içeriği, bu kanun hükmüne dayanan yönetmelik veya diğer ad-sız düzenleyici işlemler ile doldurulabilir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) kanuna dayanmayıp doğrudan Anayasaya dayandığından ve Kabahatler Kanununun 4. maddesinde çerçeve hükmün ancak kanun ile getirilebileceği düzenlendiğinden, çerçeve hükmün içeriği CBK ile belirlenemez.

Anahtar Kelimeler: Kanuni idare, kanunilik, idarenin düzenleme yetkisi, çerçeve hüküm, beyaz norm, açık ceza normu, idari yaptırım.

Abstract

Sanction is the response of the legal order to the violation of the legal norm. In case of violation of the administrative order, this response is given through administrative sanctions which are administrative act in nature. The principle of legal administration, which is expressed in Article 123 of the Constitution, is the legal basis of administrative sanctions. The constitutional basis for administrative sanctions is not Article 38 of the Constitution because this provision is the basis for imprisonment or judicial fines imposed for crimes and penalties. By this way, the elements other than the type, duration and amount of administrative sanctions can be completed with the regulatory action of the administration. The type, duration and amount of the sanction may be determined exclusively by a provision of the framework law. The content of the provision of the framework law may be filled in by statutory regulation or other anonymous regulation. Since Presidential Decrees are not based on the law but directly on the Constitution, and since it is regulated in Article 4 of the Misdemeanors Law that the provision of the framework law can only be brought by law, the content of the framework provision cannot be determined by the Presidential Decrees.

Keywords: Legal administration, legality, regulatory authority of the administration, framework provision, white norm, clear penalty norm, administrative sanction

* Avukat, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası; Doktora Öğrencisi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Kamu Hukuku Doktora Programı;orcunkiremitci@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3886-6753.

GİRİŞ

Yaptırım, ceza hukukunda olduğu gibi idare hukuku alanında da varlık bulmaktadır. İdarenin yaptırım rejimi ile ceza hukuku yaptırımları yer yer yakınlıkla da idarenin yaptırımları, ceza yaptırımlarından nitelik ve nicelik itibarıyla farklılık arz etmektedir. En başta, idari yaptırımlara hükmedilmesi için bir mahkeme kararına ihtiyaç duyulmamakta, idare tespit ettiği ihlallere kendisi yaptırım uygulamaktadır.

İdare, temelde iki türlü aykırılığa yaptırım uygulamaktadır. Bunlar, genel idari düzene aykırılıklardan kaynaklanan, para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi veya faaliyetin sona ermesi sonucunu gibi sonuçlar doğuran kabahat yaptırımları ile idarenin statü ilişkisi bulunanlara uyguladığı disiplin yaptırımlarıdır. Disiplin yaptırımlarına kısaca değinilmekle beraber, çalışmamız konusunu kabahatler için genel kanun niteliğinde olan 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen "*kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir*" hükmü teşkil etmektedir.

Yaptırım sürecine idare dışında başka bir makamın işleme dahil olmamasının yanında, Kabahatler Kanununun anılan maddesine göre idare, yaptırım uygulayacak fiili dahi idarenin kendisi belirleyebilir. Ancak maddenin ikinci fıkrasına göre, "*kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir*". Hüküm, idarenin yaptırım düzenleme yetkisi kısıtlamışsa da ihlal fiilinin idari işlemle belirleniyor olması dahi idareye geniş bir düzenleme ve takdir yetkisinin tanındığı göstermektedir.

Çalışmamızda da yaptırımların genel çerçevesi ile idari yaptırımlara ve kabahatler ile disiplin yaptırımlarının anayasal dayanaklarına ayrı ayrı yer verilmiştir. İdari yaptırımlar ilişkin kanunilik ilkesi kapsamında da değerlendirilmiş ve idarenin yaptırım düzenleme yetkisi ve sınırları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1. YAPTIRIM

1.1. Kavramsal Çerçeve

Hukuk kurallarını teamüllerden, diğer ahlak ve toplum kurallarından ayıran temel unsur, hukuk kurallarının kamu gücü ile uygulanması, icra edilmesi-

dir. Hukuk kuralları, özünde emir unsuru da barındıran toplumsal kurallardır¹. Hukuk kurallarının arkasındaki kamu gücü, kuralların mahkemeler vasıtasıyla somut olaya uygulanması olarak tezahür edebileceği gibi kuralların uygulanmaması veya kurallara aykırı davranışların varlığı halinde uygulanacak yaptırımlar olarak da ortaya çıkabilir.

Yaptırım ise norma aykırılığa hukuk düzeninin verdiği karşılık, cevaptır². Toplumsal yükümlülükler aykırı bir davranış sonucunda, hukuk düzeninin sürdürülebilmesi için kamu hukuku yaptırımları uygulanmalıdır³. Yaptırım kavramı öncelikle kamu hukukunu çağırırsa da sadece kamu hukukuna ilişkin bir kavram değildir. Örneğin temerrüt faizi veya ihbar tazminatı özel hukuk kurallarına aykırılığın bir sonucu olarak doğmaktadır ve bunların doğması için zararın veya kusurun varlığına dahi ihtiyaç bulunmamaktadır. Ancak özel hukuk yaptırımları çoğunlukla talebe bağlı ve serbestçe tasarruf edebilir niteliktedir. Diğer taraftan, özel hukuk ve kamu hukuku yaptırımlarının ortak özellikleri maddi, öngörülebilir ve kamu gücü tarafından uygulanabilirliktir⁴.

Kamu hukuku yaptırımlarında yaptırım uygulayan her zaman ayrıcalıklı konumdaki kamudur. Bu yaptırımlar yöneldikleri muhatap üzerinde temel hak ve hürriyetleri kısıtlayan bir ceza etkisi doğurmaktadır. Tüm kamu hukuku yaptırımlarının konusu toplum düzenine yönelen aykırılıklar olup bunlardan “vahim⁵” ve kanunla düzenlenerek mahkemelerce uygulananları, adli/cezai yaptırımlar olarak nitelendirilmektedir

Bunlara ek olarak, idare tarafından idarenin görev alanına giren konularda idareye özgü yöntemlerle de yaptırımlar uygulanmaktadır ve bunlar idari yaptırımlar olarak isimlendirilmektedir. Bu kapsamda incelememiz konusu olan idari yaptırımlar idare tarafından mahkeme kararı olmaksızın, idari işlemlerle uygula-

¹ Mustafa Karabulut (2008), İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, s.7.

² Ali D. Ulusoy (2013), İdari Yaptırımlar, 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s.5.

³ İzzet Özgenç (2012), **Türk Ceza Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 7. Bası, Ankara, s.29.

⁴ Fatma Ebru Gündüz (2004), İdari Yaptırımlar, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s.4.

⁵ Yücel Oğurlu (1999), “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, s.161.

nan ve hürriyeti bağlayıcı cezalara çevrilemeyen⁶ yaptırımlardır. İdari yaptırımlar, miktarları veya türleri ne olursa olsun idari işlemdir⁷.

Bu yaptırımları idari ceza olarak nitelendiren ve bu dalı idari ceza hukuku olarak adlandıran yazarlar bulunmaktadır⁸. Diğer taraftan bazı yazarlara göre mezkûr alan düzene aykırılık hukuku olarak tanımlanmaktadır⁹. Ancak “idari ceza” kavramının ceza hukukunu çağrıştırdığı¹⁰, 14. Uluslararası Ceza Hukuku Kongresinde¹¹ de adli ceza ve idari cezaların farklarından doğan uygulama sorunlarına işaret edildiği de gözetildiğinde, çalışmada idari yaptırım ifadesi kullanılacaktır.

1.2. İdari Yaptırım

İdari yaptırımların temel amacı; “basit” kural ihlalleri ile ceza mahkemelerinin meşgul edilmesinin önlenmesi, basit suçların suç olmaktan çıkarılarak idari makamlarca pratik şekilde cezalandırılması veya uzmanlaşma gerektiren alanların uzman kurumlarca regüle edilmesinin sağlanmasıdır¹². Özay’a göre¹³ idari yaptırım, “*yasaların açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve İdare Hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır*”. Günday, bireylerin ve toplulukların kamusal düzene uymalarını ve ilgililerin idareye karşı olan borç ve yükümlülüklerini yerine getirmeyi sağlayan yaptırımları idari ceza olarak tanımlamıştır¹⁴.

⁶ Anayasanın 38. maddesinin on birinci fıkrası ile hürriyeti bağlayıcı idari yaptırım uygulanamamasının istisnası düzenlenmiştir. Anılan hükme göre; “*İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz. Silahlı Kuvvetlerin iç düzeni bakımından bu hükme kanunla istisnalar getirilebilir.*”

⁷ Anayasa Mahkemesi, E.1997/19, K.1997/66, 23/10/1997: “*Para cezalarına ilişkin olarak, yargı ve yürütme arasındaki yetki sınırlarının belirlenmesinde, tek başına ceza miktarının ölçüt olarak kullanılması yeterli görülmemektedir. Türk Ceza Kanunundaki kimi para cezalarının az veya yetersiz olması, bunların yargısal niteliğini etkilemediği gibi, vergi yasalarındaki kimi para cezalarının çok yüksek olması da bu cezaların idari niteliğini değiştirmez. Öte yandan bu tür cezalara ilişkin idari kararlar, yargı denetimi kapsamı dışında da kalmamaktadırlar.*”

⁸ Selami Mahmutoğlu (2009), “Suç-Kabahat Ayırımı-İdari Ceza Hukuku’nun Temelleri”, İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Editörler: İlhan Ulsan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.33; Selami Mahmutoğlu (1995), **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi**, Kazancı Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s.53; Feyyaz Gölcüklü (1963), “İdari Ceza Hukuku ve anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 18, Sayı 2, s.118.

⁹ Veli Özer Özbek vd. (2012), **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İzmir, s.50.

¹⁰ Oğurlu (1999), s.149. Aksi yönde, Karabulut (2008), s.18.

¹¹ <http://www.penal.org/en/list-aidpiapl%E2%80%99s-congresses> (E.T.: 27 Mart 2023).

¹² Ulusoy (2013), s.47.

¹³ İl Han Özay (1985), İdari Yaptırımlar, İÜ Yayın No:3326, İstanbul, s.35, Aktaran, Karabulut (2008), s.10.

¹⁴ Metin Günday (2017), İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 11. Baskı, Ankara, s.233.

Mahmutoğlu idari yaptırımları, “*idareye ait yetkilerin nasıl kullanılacağını sosyal düzeni bozucu davranışların neler olduğunu ve bunları önleyici ne gibi yaptırım ve tedbirlerin uygulanabileceğini gösteren düzene aykırılıklar ile ilgili yaptırım kuralları*” olarak tanımlamaktadır¹⁵. Bir başka tanıma göre idari yaptırımlar; idari düzeni korumaya yönelik, önleyici ve zorlayıcı özellikleri bulunan, bireysel, yasal dayanağı bulunan, idari usullerle tatbik edilen ve idarenin “hem davacısı hem de yargıcı” olduğu yaptırımlardır¹⁶. İdarenin uyguladığı yaptırımın bir idari işlem niteliğinde olması yaptırımın niteliği açısından belirleyici bir unsurdur¹⁷.

Anayasa Mahkemesi idari yaptırımları, “*Öğretide de kabul edildiği gibi, idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlar*” olarak tanımlamıştır¹⁸. Uyuşmazlık Mahkemesi ise idari yaptırımların idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacını taşıdığından gerçek anlamda ceza niteliğinde olmadığı görüşündedir¹⁹. Danıştay idari yaptırımları “*idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlar*” olarak tanımlamaktadır²⁰. Danıştay, bazı kararlarında Anayasa Mahkemesinin tanımına atıf yaparak idari yaptırımların cezai nitelikleri olan idari işlemler olduklarını ve bu anlamda ceza hukukunu ilgilendiren yönlerinin mevcut olduğunu, bunların idare tarafından uygulanması ve yargısal denetimi açısından klasik idari işlemlerden ayrıldığı görüşündedir²¹.

¹⁵ Mahmutoğlu (1995), s.53.

¹⁶ Çınar Can Evren (2011), “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 19, Sayı 1-2, s.970.

¹⁷ Karabulut (2008), s.16.

¹⁸ Anayasa Mahkemesi, E.2000/43, K.2004/60, 13/05/2004; Anayasa Mahkemesi, Ahmet Altuntaş ve diğerleri [GK], B. No: 2015/19616, 17/5/2018.

¹⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2007/578, K.2008/141, 5/05/2008: “*kanunun öngördüğü bir ceza idarenin bir organı eliyle uygulanabiliyorsa bu genel ceza hukukunun değil, idare hukukunun bir müeyyidesidir. Bu tür cezalar, uygulama alanı itibarıyla, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacına yönelik bir hukuki müeyyide niteliğini taşımakta olup; idari ceza uygulaması, konusu olan suçun niteliği, uygulayan merci ve uygulanan usul ile hukuki sonuçları itibarıyla adli ceza uygulamasından farklılık göstermekte ve hukuki müeyyideler, esasen gerçek anlamda bir ceza sayılmamaktadır.*”

²⁰ Danıştay 13. Daire, E.2005/9375, K.2006/4919, 25/12/2006.

²¹ Danıştay 13. Daire, E.2010/367, K.2011/3019, 22/06/2011: “*İdari yaptırımlar, Anayasa Mahkemesi'nin 23.10.1996 tarih, E:1996/48, K:1996/41 sayılı kararında; idarenin bir yargı kararına gerek olmadan yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idare hukuku ile bazı ceza hukuku ilkelerini dikkate almak suretiyle*

Diğer taraftan Danıştay kararlarının gerekçesinden, idari yaptırımların ceza yaptırımlarının “ödetme” işlevini adli cezalara göre daha az barındırdığı, idari düzenin yeniden tesisi yoluyla²² kamu aleyhine oluşan olumsuz etki veya sonucun zorla giderilmesi amacının daha yoğun olduğu sonucu çıkmaktadır²³. Bu sebeple doktrinde bu yaptırımların ceza değil, cezalandırıcı işlem olduğunu ifade eden yazarlar bulunmaktadır²⁴. Bu doğrultuda, idari yaptırımlar kamu hizmetlerini sunan idarenin işleyişinin aksamamasını amaçlamakta ve sonuç itibarıyla kamu yararına hizmet etmektedir. Nitekim, yaptırımla desteklenmeyen bir düzenlemenin ciddiye alınmama²⁵ ve uygulanmama ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenlerle idari yaptırımlar, ödetme işlevi kadar önleme işlevini şekilde barındırırlar. Ek olarak AİHM’in, idari yaptırımları AİHS açısından kural olarak idari tedbir olarak nitelendirdiği ve “ceza” kapsamında görmediği; ancak muhatapları üzerinde ağır etki doğuran bir kısım istisnai yaptırımı idari ceza olarak görmektedir²⁶.

1.2.1. İdari Para Cezaları ve Diğer Yaptırımlar

Doktrinde genel olarak kabahatlerin korunan hukuki değerleri daha az ihlal ettiği ifade edilmektedir. Bu sebeple 765 sayılı TCK döneminde kabahatler “cüce cürüm” olarak adlandırılmaktaydılar²⁷. Kabahatler Kanununun 2. maddesinde “Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını

idari işlemlerle uyguladığı yaptırımlar, verdiği cezalar olarak tanımlanmıştır. (RG, 18.09.1997, S. 23114) Bu tanımdan hareketle denilebilir ki; idari yaptırımlar cezai nitelikleri olan idari işlemlerdir. Bu anlamda bir idari yaptırımın iki belirgin özelliğinden biri idari işlem olmaları diğeri ise cezalandırıcı nitelik barındırmalarıdır. İdari yaptırımların cezai nitelikleri ve bu anlamda ceza hukukunu ilgilendiren yönleri mevcut olduğundan bunların idare tarafından uygulanması ve yargısal denetimi açısından klasik idari işlemlerden ayrıldığı da açıktır. Bu çerçevede savunma hakkı, suç ve cezaların kanuniliği, lehe olan kanunun uygulanması, cezaların zorunluluğu, cezaların bireyselliği ve ölçülülük ilkelerine idari yaptırımlar alanında uyulması zorunlu görülmüştür.

(...)

Diğer yandan idari yaptırımların diğer benzer idari tasarruflardan ayırt edici özelliğinin cezalandırma iradesi olması nedeniyle amacı hukuka aykırı bir davranışı cezalandırmak olmayıp ilgiliyi idari karar uygulamaya zorlayan, zorlayıcı tedbirlerin ve kamu düzeninin bozulması tehlikesini önleme amacı güden kolluk tedbirlerinin de idari yaptırım olarak nitelendirilemeyeceği bu anlamda bu alanda belirtilen ceza hukukuna ilişkin ilkelerin uygulama alanı bulamayacağı açıktır.”

²² Oğurlu (1999), s.155.

²³ Ulusoy (2013), s.8.

²⁴ Burcu Erdinç (2012), “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, s.251.

²⁵ Yücel Oğurlu (2000), İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları), Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, s.34.

²⁶ Ulusoy (2013), s.16.

²⁷ Sulhi Dönmez ve Sahir Erman (1997), **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, Beta Yayınları, 12. Bası, 1. Cilt, İstanbul, s.358.

öngördüğü haksızlık anlaşılır” hükmüne yer verilmiştir. Kabahat fiillerinin yaptırımının; kanunla belirlenmiş olan paranın ödenmesi veya iznin/ruhsatın iptali, faaliyetin geçici olarak durdurulması ve hatta bir ticari bankanın TMSF’ye aktarılması gibi yaptırımlar olarak düzenlendiği görülmektedir.

Bu kapsamda, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun kanunilik ilkesini düzenleyen 2. maddesinin²⁸ sadece hapis ve adli parası gerektiren suçlar için uygulama alanı bulacağı, Kabahatler Kanunu ve diğer idari yaptırımlar açısından bağlayıcı bir temel ilke olmayacağı kanaatindeyiz. Zira, TCK ile Kabahatler Kanunu normlar hiyerarşisinde aynı seviyededir. Ayrıca TCK’nın kabahatler açısından da uygulanacak hükümlerine, Kabahatler Kanununun 5., 6., 10., 12., 13. maddelerinde açıkça yer verilmiştir. Türk Ceza Kanununun 2. maddesine bir atıfta bulunulmamıştır. Kaldı ki, TCK’nın 2. maddesi ile kanun koyucunun bağlı olmadığı, yani bu maddenin Kabahatler Kanunu’nun veya TCK’nın diğer hükümlerinden hiyerarşik olarak üst bir norm da değildir²⁹. İleride detaylandırılacağı üzere, idari yaptırım gerektiren fiiller idarenin düzenleyici işlemi ile belirlenebilecek hatta kanunun cevaz vermesi halinde bu fiiller kıyasen belirlenebilecektir.

1.2.1.1. İdari Para Cezası

Kabahatler Kanununun 17. maddesine göre idari para cezası, maktu veya nispi olabilir. Maktu cezalar çoğunlukla merkezi idare tarafından ve icrai karar alabilen kamu görevlileri ve kamu tüzel kişilikleri eliyle uygulanmaktadır. Örneğin trafik cezalarında uygulayıcının takdir yetkisi aykırılığın gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi ile sınırlı olup idari ihlal ya da yaptırımın türü, süresi, miktarı gibi hususların uygulayıcı tarafından takdir edilmesi söz konusu değildir. Bunun yanında, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile merkezi idarenin denetleme görev ve yetkisi bulunan makamlar tarafından verilmesi öngörülen regülatif cezalar çoğunlukla nispidir. Örneğin, 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 77. maddesine göre Ticaret Bakanlığının uygulayacağı yaptırım-

²⁸ 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun “Suçta ve cezada kanunilik ilkesi” başlıklı 2. maddesi:
 “(1) Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükümlenemez.
 (2) İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz.
 (3) Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.”

²⁹ Hakan Kaşka (2013), “Kabahatlerin Beyaz Hüküm Niteliğindeki Normlarla Düzenlenebilmesi Meselesi (Kabahatler Kanunu Madde 4/1 Üzerine Bir İnceleme)”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, s.194; Evren (2011), s.997; Özgenç (2012), s.112.

lar maktu olarak belirlenmişken Reklam Kurulunun uygulayacağı yaptırımlar nispi olarak belirlenmiştir.

İdari para cezaları, niteliklerine göre teorik olarak; kamu düzeni, asayiş, genel sağlık ve toplumsal huzuru koruma amacı güdenler kabahat cezaları, özel bir alan veya sektördeki düzeni korumaya yönelik olanlar regülatif cezalar şeklinde ikiye ayrılabilirler. Buna göre, genel idare birimlerince verilen ve fakat özel bir sektörü ilgilendiren konuda verilen idari para cezası da regülatif ceza niteliğinde olacaktır³⁰.

Özellikle nispi regülatif cezalar çok yüksek tutarlara ulaşabilmektedir. Bu da korunan hukuki değer açısından, bazı idari yaptırımların adli para cezaları ile korunan hukuki değerden daha ağır ihlallere ilişkin olduğunu göstermektedir. Hatta katıldığımız görüşe göre, regülatif cezalar ile diğer idari para cezaları arasındaki derece yoğunluğu nedeniyle, regülatif cezaların hukuki rejiminin organik olarak diğer idari para cezalarından ayrılması gerekmektedir³¹. Genel olarak maktu idari para cezalarının miktarları düşük olsa da regülatif maktu cezalar da oldukça yüksek tutarlarda olabilmekte, hatta bu düzenlemeler Anayasa Mahkemesine tarafından adalet ve hakkaniyet ile bağdaşmadıkları gerekçesiyle iptal edilebilmektedir³².

Genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından verilen idari para cezalarının ilgili kanunlarında belirlenen oranın dışındaki kısmı ile Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idari para cezaları genel bütçeye gelir kaydedilir. Sosyal gü-

³⁰ Ulusoy (2013), s.14. Örneğin, kent kolları kapsamında belediye veya ilgili bakanlıkça verilen imar cezaları regülatif ceza niteliğindedir.

³¹ Ulusoy (2013), s.9 vd.

³² Anayasa Mahkemesi, E.2015/109, K.2016/28, 07/04/2016: "İtiraz konusu kuralda, öngörülen idari para cezası belli bir sektörü düzenlemek için öngörülmüş 'regülatif idari para cezası' niteliğinde olup maktu olarak düzenlenmiştir. Bu idari para cezası maktu düzenlendiği için uygulanırken işlenen fiilin haksızlık içeriği, bayinin kusur durumu bir başka deyişle fiilin kasten veya taksirle işlenip işlenmediği hususları dikkate alınmadığı gibi bayilerin işletmelerinin ekonomik büyüklüğü, cirosu, kâr gibi kriterler de değerlendirilememektedir. Buna göre, tek pompa ile faaliyet gösteren ve uygulanan idari para cezası miktarı kadar yıllık cirosu bulunmayan bir akaryakıt istasyonu ile büyük ölçekteki akaryakıt istasyonunu işletenler açısından bu yükümlülüklerin ihlali halinde verilecek ceza miktarı aynı olmakla birlikte para cezasının miktarının yüksek olması göz önünde bulundurulduğunda tek pompa ile faaliyet gösteren ve cirosu yüksek olmayan akaryakıt bayisi için verilen ceza daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir. Bu itibarla bayilerin bağlı oldukları dağıtıcıya ait ürünleri pazarladıklarının anlaşılması için istasyonlarında dağıtıcıya ait marka ve logoları bulundurmamaları hâlinde, işlenen fiilin haksızlık içeriği, bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletinin gereği olan 'adalet' ve 'hakkaniyet' ilkeleriyle bağdaşmamaktadır."

venlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idari para cezaları kendi bütçelerine gelir kaydedilir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idari para cezaları ise kural olarak genel bütçeye gelir kaydedilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının verdiği para cezaları, kendi kanunlarındaki hükümlere tabidir.

1.2.1.2. Diğer Yaptırımlar

İdari para cezası dışında kalan diğer idari yaptırımların amacı aykırılığın bedelini "ödetmekten" ziyade bozulan idari düzenin yeniden tesis edilmesini de içermektedir. Ancak bu yaptırımlar, aykırılığın düzeltilmesi halinde ortadan kalkmadıkları için tedbir niteliğinde değildir. Örneğin, faaliyet iznine aykırı faaliyet gösteren kuruluşun faaliyetinin iptali, televizyonun yayınının durdurulması, tüzel kişiliğin varlıklarının ya da yönetim hakkının idareye devri veya ihalenin iptali gibi yaptırımlar bu niteliktedir.

Kendine özgü nitelikteki yaptırımlardan ağır sonuçlara yol açmadığı hatta para cezasından daha hafif oldukları düşünülebilir. Ancak faaliyet izninin iptali veya bir bankanın Tasarruf Mevduatları Sigorta Fonu'na devri gibi yaptırımlar muhatabını ilgili sektörün dışında kalmasını sonucunu doğurarak para cezalarından daha ağır sonuçlara sebebiyet verebilmektedir³³. Hatta mevzuat, bazı faaliyet alanları açısından muhatabın sadece o alanda faaliyet göstermesi şartını arayabilmektedir. Örneğin ödeme hizmeti kuruluşlarının TCMB'den alacakları faaliyet izni kapsamında olmayan faaliyetlerde bulunması mümkün değildir³⁴. Bu şekilde olduğu gibi tek bir alanda faaliyet gösteren bir şirketin faaliyet izninin iptali halinde şirketin varlık sebebi ortadan kalkmış olacaktır.

1.2.2. Disiplin Cezaları

Disiplin cezaları, kabahat yaptırımlarının aksine sadece idareyle statü ilişkisi içinde bulunan muhataplara uygulanabilecektir. Disiplin yaptırımları; memur,

³³ Emrah Uran (2012), *Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi*, 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s.321.

³⁴ Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para İhracı İle Ödeme Kuruluşları ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesine göre; "Kuruluş, Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan ödeme hizmetlerinden faaliyet izni başvurularında belirtilenler ile sınırlı olmak üzere faaliyette bulunur. Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen, ancak faaliyet izni başvurusunda belirtilmeyen ödeme hizmetlerinin sunulabilmesi için gerçekleştirilmesi planlanan faaliyete ilişkin olarak Kuruldan izin alınması zorunludur."

öğrenci, mahkûm/tutuklu ve mesleki disiplin yaptırımları olarak dörde ayrılmaktadır³⁵. Bu yaptırımlar muhatabın statü ilişkisini etkileyecek sonuçlar doğurmakla beraber, aylıktan kesme veya ücret kesintisi gibi istisnalar haricinde doğrudan malvarlığına yönelmemektedir. Nitekim okuldan uzaklaştırma veya kademe ilerlemesinin durdurulması yaptırımları bunun bariz örneklerindedir. Bazı disiplin cezalarının da özellikle adli para cezalarından daha hafif olduğunu ifade etmek oldukça güçtür. Hatta kimi yazarlara göre aylıktan kesme, meslekten çıkarma (örneğin avukatlık ruhsatnamesinin geri alınarak avukatın adının baro levhasından silinmesi ve avukatlık unvanının kaldırılması) veya kamu görevinden çıkarma yaptırımları hapis cezasından hatta “ölüm cezasından” dahi ağırdır³⁶.

Kabahatler Kanununun 3. maddesinde “*idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında*” bu kanunun uygulanacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla disiplin cezaları hakkında Kabahatler Kanununun ve incelememiz konusu olan Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrası hükmünün uygulanması mümkün bulunmamaktadır. Nitekim, idari yaptırımlar açısından temel ilkeleri ortaya koyan Kabahatler Kanununun disiplin yaptırımları açısından da genel hüküm mahiyetinde olmaması doktrinde eleştirilmektedir³⁷.

Bununla birlikte, 657 sayılı Kanunun 125. maddesinin dördüncü fıkrasında “*Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.*” hükmü ile kıyas yoluyla disiplin yaptırımı uygulanabileceği de düzenlenmiştir³⁸. Dolayısıyla, disiplin cezaları açısından kanunilik ilkesi geçerli iken disiplin suçları açısından bu ilke geçerli değildir³⁹. Ancak, disiplin suçu gerekti-

³⁵ Mahmut Ceylan (2021), İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında "Yetki", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Trabzon, s.135.

³⁶ Turhan Tufan Yüce (1994), “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açısından Tahlili”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 24, Sayı 88, Ankara, s.4.

³⁷ Murat Ekinci (2017), “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Sayı 3, s.24; Ulusoy (2013), s.9.

³⁸ Adil Bucaktepe (2015), “Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 2, s.206; Bahtiyar Akyılmaz (2002), “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, s.11.

³⁹ Onur Karahanoğulları (1999), “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 3, s.60-62; Selman Sacit Boz (2017), “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, s.22.

ren filler açısından kıyasın mümkün olması için de kanunun kıyasa izin vermesi gerekmektedir.

1.2.3. İdari Yaptırımların Anayasal Dayanağı

İdari yaptırımların da her idari işlem gibi kanunilik ilkesinin uygulama alanına dahil olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Diğer taraftan, idari yaptırımların adli "suçlar" ve "cezalar" derecesinde kanuniliğe dayanmadıkları, idarenin kısmi bir düzenleme yetkisinin Kabahatler Kanununun 4. maddesinin lafzından anlaşılmaktadır. Nitekim anılan maddenin ikinci fıkrasında "*hangi fillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir*" hükmüne yer verilmiştir.

Suç ve cezalardan farklı esaslara tabi olan idari yaptırımlar açısından kanunilik ilkesinin Anayasanın 38. maddesine dayandığını ifade eden yazarlar⁴⁰; genel itibarıyla kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar için esnetilebileceğini, idari yaptırımların niteliklerinin daha hafif olduğu ve bu nedenle de kanunilik ilkesinden taviz verilebileceğini⁴¹ savunmaktadırlar. Nitekim Anayasa Mahkemesi de idari yaptırımların kanuniliğini Anayasanın 38. maddesi ile temellendirmekte ve kararlarında⁴²;

"Anayasanın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir."

görüşlerine yer vermektedir. Bu istikrar kazanmış gerekçede, "*idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığı*" tespitine yer ve-

⁴⁰ Ekrem Çetintürk (2017), "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı 9, s.147-148; Karabulut (2008), s.114; Oğurlu (2000), s.59; Onur Karahanoğulları (2022), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, s.393; Hasan Dursun (2015), *İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi*, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara, s.58; Bahri Öztürk (2009), "Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları", *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*, Editörler: **İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.129.

⁴¹ Ekinci (2017), s.26; Evren (2011), s.999; Karabulut (2008), s.143.

⁴² Anayasa Mahkemesi, E.2018/110, K.2018/99, 17/10/2018. Aynı yönde: Anayasa Mahkemesi, E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021.

ılmaktadır. Kanaatimizce, şayet idari yaptırımların kanuniliğinin dayanağı da Anayasanın 38. maddesi ise, idari yaptırımlar ile adli yaptırımların aynı kanuniliğin rejimine tabi olması bu kurgunun mutlak sonucu olmalıdır. Maddeye göre idari ihlal/kabahat konusu cezanın/yaptırımın türü, süresi veya miktarı kanunla belirlenmek zorundadır. Ancak idari ihlal, idarenin düzenleyici işlemiyle belirlenebilecektir. Oysa, Anayasanın 38. maddesinde kanunilik ilkesi açısından herhangi bir istisnaya, bu ilkenin esnetilmesine cevaz veren bir hükme veya yoruma açık bir ifadeye yer verilmemiştir. Şayet idari ihlal de Anayasanın 38. maddesi anlamında suç niteliğindeyse, bunların da kanunla düzenlemeleri zorunlu olup Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrası Anayasanın 38. maddesine aykırı olacaktır⁴³.

Oysa, temel hak ve hürriyetlere⁴⁴ ilişkin ve hukuk devleti için olmazsa olmaz olan bu anayasal esasın kanunla sınırlandırılması dahi tartışılabilir nitelikteyken, yorum ve içtihat yoluyla “esnetilmesinin” hukuken kabul edilebilir olmadığı kanaatindeyiz. Bunun sonucu olarak da sonuçları “hafif” yaptırımlar açısından kanunilik ilkesinin esnetilmesi ve bunların idarenin düzenleyici işlemi ile belirlenmesi ancak sonuçları “ağır” olan yaptırımların kanunla belirlenmesi yönündeki görüşe⁴⁵ katılmak mümkün görünmemektedir. Kaldı ki, yaptırımların ağırlığı açısından objektif bir kıstasın belirlenmesi mümkün olmayıp, bazı adli cezalar, idari para cezalarından çok daha hafiftir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de “*Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olduğunu*” kabul etmektedir. Öyleyse, idari yaptırımların en azından bir kısmının “korunan hukuki değeri ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçları” adli para cezası öngörülen fiillere daha ağır olabilmektedir. Bu durumda, kanunilik ilkesinin esnetilmesinin varlık sebebi olarak ileri sürülen sebepler geçerliliğini yitirecektir. Buna karşın, bazı idari para cezalarından daha hafif nitelikteki adli para cezaları açısından

⁴³ Dursun (2015), s.58, 396,123; Kaşka (2013), s.237. Nitekim, yazarlara göre Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrası Anayasanın 38. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

⁴⁴ Kabahatler Kanunu ile öngörülen yaptırımlar idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi olduğundan, bu yaptırımların mülkiyet hakkı bakımından sınırlama teşkil ettiği değerlendirilmektedir. Faaliyet izninin iptali gibi yaptırımlar ve idari tedbirler açısından ise çalışma özgürlüğü ve hakkı gündeme gelecektir.

⁴⁵ Evren (2011), s.999.

yukarıda sayılan cezanın hafifliği gibi gerekçelerle kanunilik ilkesinin esnetilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Ancak, bu belirlemeden kabahatlerde kanuniliğin anayasal temellere dayanmadığı sonucu çıkarılmamalı, kabahatlerin dayanağı Anayasanın 123. maddesinde aranmalıdır. Öncelikle, idari yaptırımlar idari işlem olduğundan, idari işlemlerin hukuki rejimine tabi olmak durumundadır. Bununla bağlantılı olarak, hem idarenin kanuniliği çerçevesinde çerçeve hüküm kanunla belirlenecek, hem de Anayasanın 124. maddesi kapsamında idarenin kanunla sınırlı olmak üzere düzenleyici işlem yapma kabiliyeti bulunacaktır. Bizim de iştirak ettiğimiz ve kanuni idare ilkesinin idari yaptırımlar açısından da geçerli olduğunu savunan görüşlerin⁴⁶ kabulü halinde kanımızca idari yaptırımlar açısından çok daha tutarlı bir çerçeve çizilecektir.

Mesele, özü itibarıyla sadece regülatif cezalar ile diğer idari para cezalarının tabi oldukları hukuki rejimin organik olarak ayrılması ile nihayetlenecek nitelikte değildir. Yani, daha ağır olan regülatif cezalar ile diğer idari yaptırımlar (kabahatler) hukuken ayrılırlar dahi Anayasanın 38. maddesinin lafzi yorumu da maddenin sadece adli suç ve cezaları kapsama alacak, regülatif cezaların bu kapsamda olmayacaktır. Bir diğer ifadeyle, hüküm, idari işlemle sadece idari ihlal fiili yaratılabileceğinin değil, adli suç ve ceza yaratılamayacağına dayanağıdır.

Anayasa Mahkemesi birçok kararında memurlara ilişkin disiplin yaptırımlarının kanuniliği açısından da Anayasanın 38. maddesini dayanak göstermektedir⁴⁷. Dolayısıyla, Anayasanın 38. maddesine göre kıyas, açıkça yasaklandığından

⁴⁶ Ceylan (2021), s.124; Kaşka (2013), s.213, Zeynep Nihal Aydınoglu (2017), "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar", Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, s.24; Oğuz Sancakdar (2009), "İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri", İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Editörler: İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.76.

⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, E.2014/100, K.2015/6, 14/01/2015: "Anayasanın 38. maddesinin ilk fıkrasında, 'Kimse, kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz'; üçüncü fıkrasında da 'Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.' denilerek 'suç ve cezanın kanuniliği' ilkesi getirilmiştir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Anayasanın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir."

Danıştay 2. Daire, E.2009/5594, K.2013/3222, 23/05/2013: "Anayasanın yukarıda aktarılan hükümlerinden, memurların mali ve özlük hakları yanında memuriyetten ihraçları suretiyle statüye bağlı tüm haklardan ve memurluk görevinin sona ermesiyle elde edilecek emeklilik hakkından da yoksun kalmasına yol açacak derecede önemli olan disiplin suç ve cezalarının kanunilik ilkesine göre kanunla belirlenmesi ya da kanununun açıkça verdiği yetki doğrultusunda hazırlanan düzenleyici işlemler olan tüzük ve yönetmelikte yer alması zorunludur. Yönergede yer alan hükümler ile memurların disiplin cezası ile cezalandırılmaları kanunilik ilkesine aykırı olacağı gibi hukuki güvenlik ilkesine de aykırı olacaktır."

Devlet Memurları Kanununun 125. maddesinin Anayasanın 38. maddesine aykırı olduğu ileri sürülebilecektir⁴⁸. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesinin yakın tarihli kararlarında kanunilik ilkesine aykırı maddeler, isabetli olarak Anayasanın temel hak ve hürriyetleri düzenleyen 13. maddesine⁴⁹ veya kanuni idareyi düzenleyen 123. maddesine⁵⁰ atıfla iptal edilmiş ve 38. madde inceleme konusu yapılmamıştır. Bu tutum, disiplin cezalarının kanuniliği açısından Anayasanın 123. maddesinin de dayanak olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak, disiplin cezaları da kanunilik ilkesinin kapsamındadır. Memurlar dışındakilere uygulanacak yaptırımın dayanağı Anayasanın 13. ve 123. maddeleri; memurlara ilişkin disiplin yaptırımlarının kanuniliğinin dayanağı bu iki maddeye ek olarak Anayasanın 128. maddesidir.

1.3. İdari Tedbirler

İdari tedbir kavramı mevzuatta açıkça düzenlenmemiş ancak öğretici ve yargı kararları ile genel çerçevesi çizilmiştir. İdari tedbirlerin caydırıcılık veya ödetme işlevleri bulunmamaktadır. Bu tedbirler salt idari düzenin bozulmasının önlenmesi ve idari düzenin sağlıklı işlemesi amacını taşımaktadır. Örneğin, faaliyet için gereken nitelikleri taşımadığı sonradan anlaşılan kişinin faaliyet izninin iptali idari yaptırım değil, idari tedbirdir⁵¹. Kural olarak idari tedbirler muhatapları üzerinde cezalandırıcı bir etki de doğurmamaktadırlar. İdari tedbirlerin hak mahrumiyetine sebep olmayacak kadar kısa süreli olmaları esastır. İdari tedbirler; geçici engelleme, idari iznin geri alınması, eşyaya geçici el koyma ve atipik idari tedbirler⁵² olarak sınıflandırılabilir. Bu tür yaptırımlarda ihlali önleme işlevi

⁴⁸ Oğurlu (2000), s.65. Yazar söz konusu hükmün Anayasanın 38. maddesine aykırı olduğunu ifade etmektedir.

⁴⁹ Anayasa Mahkemesi, E.2022/54, K.2022/99, 08/09/2022: “disiplin suç ve cezaları öğrencilerin özel hayata saygı gösterilmesini isteme hakkı, ifade özgürlüğü, eğitim ve öğrenim hakkı gibi pek çok hak ve özgürlüğüne sınırlama getiren bir nitelik taşımaktadır. Bu itibarla disiplin suç ve cezaları sebebi veya sonucu itibarıyla çeşitli temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sonucunu doğurabilir. Anayasanın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ise ancak kanuni düzenlemelerle mümkündür.”

⁵⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2021/2, K. 2022/20, 24/03/2022: “Kuralda disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden, güvenlik korucuları ile korucu başlarına ilişkin disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren eylemler genel hatlarıyla da olsa belirlenmeden, disiplin esaslarıyla ilgili hususların tamamının düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılmak suretiyle yürütmeye sınırsız, belirsiz, geniş bir düzenleme yetkisi tanınmıştır.” Benzer yönde: Anayasa Mahkemesi, E.2020/80, K.2021/34, 29/04/2021.

⁵¹ Ulusoy (2013), s.31.

⁵² Örneğin, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanununun 24. maddesi: “Bu Kanunun hayvanları korumaya yönelik hükümlerine aykırı hareket eden ve bu suretle bulundurduğu hayvanların bakımını ciddi şekilde ihmal eden ya da onlara ağır, acı veya zarar veren kişilerin denetimle yetkili merci tarafından hayvan bulundurması yasaklanır ve hayvanlarına el konulur.”

baskın olduğundan idari işlemlere ilişkin genel kurallar uygulanmalı, idari yaptırımlara özel olarak uygulanan ceza hukuku ilkeleri uygulanmamalıdır⁵³. Dolayısıyla, idari tedbirler adli veya idari yaptırımların tabi olduğu hukuki rejime dahil değildir ve bu cezalar açısından uygulanan hukuki güvenceler idari tedbirler açısından uygulanmamaktadırlar. Anayasa Mahkemesi de idari tedbirlerin ceza niteliğinde olmadıkları ve cezaların tabi oldukları güvencelere sahip olmadıkları görüşündedir⁵⁴.

Kanaatimizce, idarenin çerçeve bir kanun hükmüne gereksinim duymadan, görev alanlarıyla ilgili olarak idari tedbir öngörmesi mümkündür⁵⁵. Ancak düzenlemenin özü itibarıyla mevzuat ihlalinde bulunmayı cezalandırma ve tedip etme amacından ziyade mevzuat ihlalinin giderme ve telafi etme amacının ağır basması gereklidir⁵⁶. Ayrıca idari tedbir yoluyla temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanması, Anayasanın 13. maddesine aykırılık teşkil edecektir.

2. İDARENİN İDARİ İHLALİ (KABAHAHAT FİİLİNİ) DÜZENLEMESİ

2.1. Genel Olarak İdarenin Düzenleme Yetkisi

Yasamanın asliliği ve genelliği sayesinde kanun koyucu istediği her alanda, istediği detayda düzenleme yapabilmeye matuftur. Ancak bu, yasamanın teknik detaylarla boğuşmasına ve iş yükünün akıl almaz derece artmasına sebep olacaktır. Bu doğrultuda, idare yasa ile kesin bir şekilde düzenleyici işlem yapmakla yetkilendirilmemiş olsa bile faaliyet alanları ile ilgili olarak “genel” nitelikte düzenleyici işlem yapabilir⁵⁷. İdarenin genel, soyut ve kişilik dışı kural düzenleme yetkisinin çerçevesi Anayasanın 124. maddesi ile çizilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından görev alanlarını ilgilendi-

⁵³ Ulusoy (2013), s.175.

⁵⁴ Anayasa Mahkemesi, E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021: “İdari cezalardan farklı olarak idari tedbirlerin temel amacı cezalandırmak değil belirli bir kamu hizmeti alanında kurulan düzeni korumak, onun bozulmasını engellemek ve işleyişine yönelik muhtemel tehlikeleri önlemektir. Dolayısıyla idari yaptırım kapsamındaki tedbirler, ceza niteliğinde değildir. Bu itibarla idari cezalardan farklı olarak idari tedbirler bakımından ceza hukukunun temel ilke ve güvencelerinin uygulanma zorunluluğu bulunmamaktadır. ... Dolayısıyla idari yaptırım kapsamındaki tedbirler, ceza niteliğinde değildir. Bu itibarla idari cezalardan farklı olarak idari tedbirler bakımından ceza hukukunun temel ilke ve güvencelerinin uygulanma zorunluluğu bulunmamaktadır.”

⁵⁵ Nitekim Gözler’e göre, “Dolayısıyla kolluk alanında düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olmak için, İdarenin Anayasa veya kanunlarda yetki almasına ihtiyacı yoktur.” Kemal Gözler (2009), İdare Hukuku, 2. Baskı, Ekin Yayıncılık, Cilt 1, Bursa, s.1160.

⁵⁶ Ulusoy (2013), s.24.

⁵⁷ Günday (2017), s.228.

ren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarılabileceği hükme alınmıştır. Buna karşın, idarenin faaliyetlerinin sınırlarını kesin bir şekilde belirlemişse de idare bu kapsamın dışına çıkarak düzenleme yapamaz⁵⁸. Bu sebeple, yasamanın çizdiği çerçevede idare gündelik, teknik ve detaylı düzenlemeler yapabilmelidir. İdare kanunla çizilen bu çerçeveyi takdir yetkisi ile dayanak kanun maddesinin çizdiği sınır dahilinde dolduracaktır⁵⁹.

Onar'a göre idarenin düzenleme yetkisi yürütme görevinin bir icabı olup⁶⁰ kamu hizmeti gören her idare tüzel kişisi (*irade izharına yetkili her organ*) düzenleyici işlem ihdas edebilir⁶¹. Atay'a göre, kanunla çizilen alan içerisinde ilgili kurum veya kuruluşun karar almaya yetkili organları düzenleyici işlem yapma yetkisini haizdir⁶². Gözler, idarenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin kanun koyucunun her şeyi düzenlemesinin imkânsız olması, kamu hizmetinin daha iyi işlemesi ve kamu düzeninin sağlanması ile takdir yetkisinin objektifleştirilmesi gibi ihtiyaçlar sebebiyle eşyanın tabiatından kaynaklandığını savunmaktadır⁶³. Kabahatler Kanununun 4. maddesi kapsamındaki idari ihlal düzenleme yetkisinin ise kanunla düzenlenen çerçeve hükmün uygulanması amacıyla kanundan kaynaklandığı kanaatindeyiz.

İdarenin düzenleme yetkisinin asli ve özerk olmaması, yani kanuna/CBK'ya (Kanunumsu⁶⁴) dayanması bu düzenleyici işlemlerin icra edilebilirliği açısından dayandıkları kurallardan daha düşük bir güçte oldukları anlamına gelmemektedir. Özey,

“yürütme/idare tarafından düzenleme yetkisi kullanılarak konulan kurallar ise kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik gibi isimler taşımakla birlikte maddi ölçüde uygulayarak içeriklerine bakıldığında kanunla aralarında sadece bir

⁵⁸ Günday (2017), s.45, 228.

⁵⁹ Günday (2017), s.227; Cemil Kaya (2021), *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*, 12 Levha Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, s.45, 108.

⁶⁰ Sıddık Sami Onar (1966), *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Hak Kitabevi, 3. Bası, Cilt 1, İstanbul, s.377.

⁶¹ Onar (1966), s.394.

⁶² Ender Ethem Atay (2009), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, s.431-432.

⁶³ Gözler (2009), s.1157-1161.

⁶⁴ Karahanoğulları (2022), s.34.

derece ve bağımlılık farkı bulunduğunu, hepsinin de süreklilik soyut ve nesnel, genel durumları belirlemede olduklarını

ifade etmektedir⁶⁵.

Yönetmeliklerin, CBK veya kanuna dayanmak zorunda oluşu idarenin düzenleme yetkisinin asli ve özerk olmadığını göstermektedir⁶⁶. Bununla birlikte, idarenin düzenleme yetkisinin “türevsel” nitelikte olması düzenlenen konunun temel hatları ile kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi ve idari düzenlemenin bunlara uygun olmasını gerektirmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de “Anayasanın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmenin türevsel nitelikli düzenleyici işlemlerine bırakılabileceği” görüşündedir⁶⁷. Bu doğrultuda Danıştay, uzun yıllardır kanunun lafzına ve amacına uygun olarak düzenlenen yönetmelikleri yasama yetkisinin devri olarak görmemekte⁶⁸, yaptırım düzenleme yetkisinin sınırını “İdarenin yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir ederek kendi düzenleme yetkisi çerçevesinde kural koyması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.” gerekçesiyle çizmektedir⁶⁹.

Bununla birlikte, Anayasada belirtilen yönetmeliklerin yanında idare, yönetmelikler için öngörülen usullerde çıkarılan ve yönetmelik başlığını taşımasa da yönetmelik hüküm ve sonuçlarını doğuran “adsız” düzenleyici işlemler de ihdas

⁶⁵ İl Han Özay (2004), Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, s.427.

⁶⁶ Yeliz Şanlı Atay (2011), **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, TODAİE Yayınları, 1 Baskı, Ankara, s.62. Aksi yönde: Kaya (2021), s.110. Kaya’ya göre, “kamu yararının gerektirdiği hallerde idarenin, kanunun düzenlemediği bir konuda düzenleyici işlem tesis etmek suretiyle konuyu düzenleme altına almak konusunda bir takdir yetkisinin bulunduğu söylenebilir.”

⁶⁷ Anayasa Mahkemesi, E.2020/9, K.2021/37, 03/06/2021:“Anayasanın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmenin türevsel nitelikli düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasada münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemen konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilirse de yasamanın asliliği ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışında yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. ... Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi beklenen çerçeve, Anayasanın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasaya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin türevsel nitelikli düzenleyici işlemlerine bırakılabilir.”

⁶⁸ Danıştay 8. Daire, E.1977/7406, K. 1978/6232, 23/10/1978.

⁶⁹ Danıştay 8. Daire, E. 2016/8879, K.2021/1675, 18/03/2021.

edebilir⁷⁰. Adsız düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisinin alt basamaklarına doğru ölçsüzce genişleyebilmekte, yönetmelik seviyesinde⁷¹ veya yönetmeliklerin altında yer alabilmektedirler⁷². Bu düzenlemeler yönetmeliklerin altında olsalar bile iptal edilene kadar veya üst makamlarca aksi düzenleme yapılana kadar düzenlemeyi yapan makamları hatta bu makamdan daha üstün makamları da hukuki varlığıyla bağlar⁷³. Bir diğer ifadeyle, hukuki varlıkları son bulana kadar bu düzenleyici işlemler bağlayıcı kalmaya devam eder. Ancak, idari ihlallerin yönetmelikten alt basamaktaki, Resmî Gazetede yayımlanmayan adsız düzenleyici işlemlerle belirlenmesinin hukuk güvenliği ve belirlilik ilkeleri açısından sakıncalıdır.

2.2. İdari Yaptırımlarda Asli Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Yasamanın asliliğinin istisnası Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda sosyal ve ekonomik haklar dışındaki temel hak ve hürriyetler hariç olmak üzere, kanunla düzenlenmemiş veya münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş bir alanda CBK çıkarabilir. Ancak idari yaptırımlar başta mülkiyet olmak üzere sosyal ve ekonomik haklar dışındaki temel hak ve hürriyetlere ilişkin olduğu için idari yaptırımın türü, süresi ve miktarı gibi kanunla belirlenmesi gereken hususlarda olağan dönem CBK'sı ile düzenleme yapılamaz. Bu hususları içeren çerçeveye hüküm ihdas edilemez.

Olağanüstü hâl CBK'ları ise Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrası⁷⁴ gereği temel hak ve hürriyetlere ilişkin kısıtlamadan muaftır. Bir başka ifadeyle, olağanüstü hâl kararnamesi ile temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenleme yapılması mümkündür. Ancak Anayasa ile tanınan serbesti, 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamaların kaldırılmasından

⁷⁰ Lütfi Duran (1982), *İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası*, 1. Baskı, İstanbul, s.472,473. Yazar, yönetmeliklerin gerektirdiği şartları taşımayan düzenlemelerin sakat ve geçersiz olduğu görüşündedir.

⁷¹ Duran (1982), s.473.

⁷² Şanlı Atay (2011), s.100.

⁷³ Onar (1966), s.357.

⁷⁴ Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrası: "*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.*"

ibarettir. Dolayısıyla, kanunda açıkça düzenlenen konuların CBK ile düzenlenemeyeceğine ilişkin kısıtlama varlığını sürdürmektedir. Kabahatler Kanununun 4. maddesi gereği, çerçeve hüküm bir kanun hükmü olacağı için, olağanüstü hâl CBK'ları bu sınıra takılacaktır.

Ceylan, Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen kanuni idare ilkesi nedeniyle, kabahatlerin münhasıran kanunla ihdas edileceğinin öngörüldüğünü ve kabahatler konusunda olağanüstü hâl CBK çıkarılmayacağını savunmaktadır⁷⁵. İdare hukukunun temel ilkelerinden birisinin kanuni idare olduğu ve idarenin kanuna dayanmak zorunda olduğu da bu kapsam dahilinde gözetilmelidir. Katıldığımız bu görüşün sonucunda, kanuni idare ilkesi kabahatler yanında bütün idari işlemler için geçerli olacak ve olağan veya olağanüstü dönem CBK'ları ile (aksi Anayasanın 104. maddesinde öngörülen haller dışında) idare hukuku alanında kanuna dayanmaksızın, asli düzenleme yapılamayacaktır. Çünkü idare, kanunla başlayıp kanunla bitecektir ve Anayasanın 104. maddesinde belirtilen haller dışındaki her alanda idare kanunla düzenlenecektir. Bu nedenle, ancak Anayasa ile açıkça belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılabileceği, bunlar dışındaki alanlar “kanunda açıkça düzenlenen konular” olduğundan bu alanların CBK ile düzenlenemeyeceği kanaatindeyiz. Kaldı ki, Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir*” hükmü ile kabahatlerin münhasıran kanunla düzenlenmesi de açıkça öngörüldüğünden, olağan dönem veya olağanüstü hâl CBK'ları ile kabahat ihdas edilemeyecektir.

Diğer taraftan, yukarıda ifade edildiği üzere idari düzenin bozulmasının önlenmesi amacıyla, geçici ve temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasını imkânsız kılmayacak nitelikteki idari tedbirlerin herhangi bir kanuna dayanmaksızın olağan veya olağanüstü dönem CBK'sı ile düzenlenmesi mümkündür.

2.3. Çerçeve Hükümler (Açık Ceza Normları-Beyaz Hükümler)

Değişen koşullara uyum sağlama gerekliliği ile acil düzenleme yapılması gereğinin bulunduğu ve yasa koyucunun teknik, detaylı düzenlemeler yapmasının mümkün olmadığı haller ile yaptırımlar alanında da karşılaşılması mümkündür. Bu sebeple kanun koyucu ihlal tipinde yer alan tüm unsurları belirlemek yerine

⁷⁵ Ceylan (2021), s.124. Aksi yönde: Gözler (2009), s.1171. Gözler'e göre acil ve olağanüstü durumlarda idarenin asli düzenleme yetkisine sahip olduğu her zaman kabul edilmelidir.

ihlalin bazı unsurlarının idarenin düzenleyici işlemleriyle belirlenmesi yönünde hüküm kurabilir. Bu tarz hükümler, “açık ceza normları”, “beyaz hükümler” veya “çerçeve kanun” olarak adlandırılmaktadır. Diğer taraftan, kanunla idari suçlar tüm unsurlarıyla tek tek sayılıyorsa burada bir çerçeve hükümden ve dolayısıyla idarenin düzenleme yetkisinden bahsetmek mümkün değildir⁷⁶. Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanununun 4. maddesini⁷⁷ dolaylı bir şekilde ele aldığı bir kararında⁷⁸, yaptırım düzenleme yetkisini “kamu hizmetlerinin değişkenliği” ilkesine dayandırmıştır.

Açık ceza normlarının adli bir suçun unsuru olarak öngörülmesi halinde bu hüküm Anayasanın 38. maddesinden dolanma anlamına geleceğinden anılan hükme aykırılık teşkil edecektir⁷⁹. Zira, Anayasanın 38. maddesi, adli suç ve ceza içeren hükümlerin idarenin düzenleyici işlemi ile belirlenemeyeceğini kati şekilde belirtmektedir. Ancak, idari yaptırımların kanuniliği, Anayasanın 38. maddesine değil, Anayasanın 123. maddesinde dayanağını bulmaktadır. Bu sebeple, idareye düzenleyici işlemlerle idari ihlal veya yaptırımın türü, süresi ve şekli dışındaki unsurlarını belirleme yetkisi verilmesi, Anayasaya aykırı olmayacaktır.

Kabahatler Kanununun 4. maddesine göre hukuka uygun bir çerçeve hükümden bahsedilmesi için hem maddi hem de şekli anlamdaki bir kanun hükmü ile idari yaptırımın temel esasları, türü, süresi/miktarının düzenlenerek yaptırımın çerçevesinin belirlenmesi şarttır⁸⁰. Hatta, çerçeve hükmün açık ve herkes tarafından anlaşılır olması (*nullum crimen sine lege certa*) da gereklidir⁸¹. İdareye “torba” bir hükümlerle idari yaptırımını belirleme yetkisi verilmesi mümkün değildir.

⁷⁶ Ulusoy (2013), s.93.

⁷⁷ Kabahatler Kanununun 4. maddesi;

“(1) Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlendiği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir. (2) Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

⁷⁸ Anayasa Mahkemesi, E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021: “Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere idari nitelikteki suçların kanunda belirlenerek karşılığında cezasının gösterilmiş olması yeterli olup suç sayılan eylemler ve cezası, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinimlere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi idari kararlarla suç ihdası ve dolayısıyla kanunilik ve belirlilik ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir.”

⁷⁹ Özgenç (2012), s.107.

⁸⁰ Kaşka (2013), s.200.

⁸¹ Aydınoğlu (2017), s.35.

Kanaatimizce, idarenin düzenleyici işleme idari ihlali belirleme yetkisi Kabahatler Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrası hükmü olmasa da mevcuttur. Zira, kanunla bir idari yaptırımın düzenlenmesini öngören çerçeve hükmün varlığı idarenin düzenleme yetkisi için yeterlidir. Çerçeve hüküm Kabahatler Kanununun 4. maddesine değil, bizzat Anayasaya dayanmaktadır. Kanunla düzenlenen bir açık ceza normunun varlığı halinde idarenin düzenleme yetkisi için ayrıca bir hükme gerek bulunmamaktadır. Hatta, Kabahatler Kanununun 4. maddesi ile idareye düzenleme yetkisi verilmesinden ziyade, maddenin ikinci fıkrası ile idarenin yaptırımın türü, süresi ve miktarını düzenlemesinin kısıtlanması söz konusudur.

2.4. Çerçeve Hükümün İçinin Doldurulması

Yukarıda ifade edildiği üzere, CBK'lar ile yaptırımın türü süresi ve miktarının düzenlendiği çerçeve hükümler getirilemez. Zira, CBK ile bir kanunun uygulanması amaçlanmamakta, kanunun boşluğu asli nitelikteki bir yetki ile doldurulmaktadır. Bu nedenle CBK'lar idarenin düzenleyici işlemi değil, kanunumsu (quasi statute) niteliğindedir⁸². Dolayısıyla CBK'lar kanuna dayanmamakta ve kanunun uygulamasını göstermek amacıyla ihdas edilemezler. Hatta, kanunla açıkça idari ihlali belirlemek için CBK düzenlenmesi öngörülse dahi aykırılık Anayasaya uygun hale gelmez⁸³. CBK'lar kanuna dayanmadığından ve kanun ile CBK düzenleme yetkisi de verilemediğinden çerçeve hüküm CBK ile de doldurulamaz. Ancak, yürütmeye ilişkin olmak kaydıyla Cumhurbaşkanının yönetmelik düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak bir yönetmelik ile çerçeve hükmün içeriği doldurulabilecektir. Bu yönetmelik çerçeve kanuna dayandığı için kanunumsu değil, idari işlemidir. Diğer taraftan, kanunilik ilkesi sınırlarına dahil olmak kaydıyla yönetmelik veya adsız düzenleyici işlemler ile görevli kamu tüzel kişilikleri de çerçeve hükmün içeriğini belirleyebilecektir.

⁸² Karahanoğulları (2022), s.34.

⁸³ Anayasa Mahkemesi, E.2019/31, K.2020/5, 23/01/2020: "Öte yandan Kanun'un 35. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde 'İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır' denilmektedir. Anayasa'nın kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılma yetkisini tanımadığı dikkate alındığında, kanun koyucunun anılan şekilde bir yetki tanıması söz konusu olamaz. Bu nedenle CBK hükümlerini saklı tutan kanun hükmü yukarıda tespit edilen aykırılığı Anayasa'ya uygun hâle getirmemektedir."

Çerçeve hükmün içeriğinin nasıl doldurulacağına ilişkin hüküm bulunuyorsa, idari ihlali düzenleme yetkisi açısından bu hüküm geçerlidir. Örneğin 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanununun 32. maddesinde "bu Kanun hükümleri kapsamında Üst Kurul tarafından belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmeyen" kuruluşlara idari yaptırım uygulanacağı düzenlenmiştir. İdari ihlal konusu fiilleri düzenleme yetkisinin münhasıran Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna tanındığı anlaşılmaktadır.

Özellikle düzenleyici ve denetleyici kurumların idari ihlal/kabahat düzenleme yetkilerinin kapsamlı ve genel olduğu görülebilecektir. Nitekim "kurul kararlarına aykırılık" veya "kanun kapsamında çıkarılan her türlü düzenlemeye aykırılık" gibi çerçeve normlara rastlamak mümkündür. Ulusoy'a göre bu kurumların görev ve yetkileri kanunlarla çok ayrıntılı ve somut şekilde belirlendiğinden, bu sınırlar aynı zamanda yaptırım uygulanacak fiillerin de "çerçevesini" oluşturacaktır⁸⁴. Nitekim Anayasa Mahkemesi de denetleyici ve düzenleyici kurumlara çerçeve hükümle yaptırım düzenleme verilmesi hakkında "regülatif idari yaptırımlarda, yaptırımın uygulanacağı belirli, özel bir alan olduğundan kanunla çizilen çerçevenin genel olması belirlilik ilkesine aykırılık oluşturmaz." görüşündedir⁸⁵. Gerçekten de denetleyici ve düzenleyici kuruluşların görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlar oldukça detaylı olduğundan bu kuruluşların düzenleyici işlemleri, kanunla ortaya konulan hukuki rejimin teknik detaylarını düzenlemekten farklı hükümler getirmemektedir. Ancak, çerçeve hükmün içeriğinde "bu Kanunda ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılacak düzenlemelerde ve alınan kararlarda yer alan hususlara aykırı davranış" şeklinde bir düzenleme bulunabilir. "Alınan kararlarda yer alan hususlara aykırı davranış" ifadesinde yer alan karar veya benzer şekilde ifade edilen idari işlemin düzenleyici idari işlem⁸⁶ ya da kural koyucu nitelikte genel idari karar olması gerekmektedir. İdare, bir düzenleyici işleme hatta kanuna dayanarak tesis ettiği birel işlemi, idari yaptırıma dayanak teşkil edemeyecektir. Söz konusu fiil hakkında kanun, düzenleyici işlem ya da genel idari karara aykırı bir husus bulunmuyorsa idari yaptırım tesis edilmesi mümkün bulunmayacaktır.

⁸⁴ Ulusoy (2013), s.87.

⁸⁵ Anayasa Mahkemesi, E.2017/103, K.2017/108, 31/05/2017.

⁸⁶ Ekinci (2017), s.30; Evren (2011), s.983; Kaşka (2013), s.200.

Bununla beraber, çerçeve kanunda idari ihlali belirlemekle belirli bir idare görevlendirilmiş olsa dahi çerçeve hükümde yer verilen hususlar bir başka idarenin görev alanına da girebilir ve bu idare bu hususta düzenleyici işlem ihdas edebilir. Örneğin, çerçeve hükümde “*bu Kanuna dayanarak çıkarılan düzenlemelere aykırılık*” benzeri bir ifade yer alıyor ve birden fazla idareye o kanuna dayanarak düzenleyici işlem tesis etme yetkisi kanunen tanınmışsa, böylesi bir durum ortaya çıkacaktır. Kanun koyucu tarafından bu gibi bir ilişkinin kurulması halinde, zımni de olsa idari vesayete benzer, eşgüdümü sağlamaya yönelik bir ilişki ortaya çıkmış olacaktır. Kanaatimizce, bu durumda idari yaptırımını uygulamakla görevli olan idare, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği bir başka idarenin düzenlemesi ile bağlı olacak ve başka bir idarenin düzenleyici işlemine aykırılığı da yaptırıma bağlayacaktır. Bu halde, çerçeve hükmü dolduran ve idari yaptırım uygulayan idarelerin farklı olması çok muhtemel olmamakla birlikte, mümkündür.

Bu duruma örnek olarak, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun 7. maddesi ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, elektronik haberleşme sektöründeki rekabete aykırılıkları incelemeye, soruşturmaya ve rekabetin tesisine yönelik gerekli gördüğü tedbirleri almaya yetkili kılınmıştır. Bu hüküm, Rekabet Kurulunun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Rekabet Kurumuna verilen yetkileri bertaraf etmemekte, her iki kurumun da kendi görev alanlarına giren rekabet ihlalleri ile ilgili öncül (*ex-ante*/ ileriye yönelik olarak idari düzenin tesisi amaçlı) ve ardıl (*ex-post*/idari düzeni bozmuş olan davranışa yaptırım uygulanması amaçlı) nitelikte düzenleme ve yaptırım uygulama yetkisinin bulunduğu bir hukuki çerçeveye sebep olmaktadır⁸⁷. Nitekim kanun koyu-

⁸⁷ Danıştay 13.Daire, E.2014/1228, K.2020/1406, 16/06/2020: “*Bu bağlamda; bir piyasanın düzenleyici ve denetleyici bir kurumun regülasyonuna tabi olmasının o piyasada yer alan faaliyetleri 4054 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkarmayacağı, Rekabet Kurulu’nun 4054 sayılı Kanun çerçevesinde tüm mal ve hizmet piyasalarında rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetimleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamakla görevlendirilmiş olduğu, söz konusu düzenleyici kurumların piyasa hakkındaki tasarruflarında rekabetçi bir piyasa düzeni sağlamakla yükümlü olmalarında rağmen, piyasada gerçekleşen rekabet ihlallerinin tespit ve idari yaptırma tabi tutulması, Kanun veya ikincil düzenlemelerle öngörülen veya öngörülebilecek istisnalar dışında, 4054 sayılı Kanun kapsamında Rekabet Kurulu’nun görev alanına girdiği görülmektedir.*

Kaldı ki, bir piyasada gerçekleştiği iddia olunan rekabet ihlali hakkında Telekomünikasyon Kurulu ve Rekabet Kurulu’nun izleyeceği yollar ve alacağı kararlar birbirinden farklıdır ve bu çerçevede; Telekomünikasyon Kurumu’nun amacının telekomünikasyon piyasasında rekabetin tesisi, rekabetin engellenmesine ve rekabetçi zararın önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması ve düzenlemelerin yapılmasına yöneliktir Rekabet Kurulu’nun telekomünikasyon sektöründeki teşebbüsler hakkında ileri sürülen ihlâl iddiaları hakkında açabileceği bir soruşturma sonucunda verebileceği idari para cezası, anti-rekabetçi davranışların ve bunun altında yatan saikin cezalandırılmasına ilişkindir. Telekomünikasyon Kurulu’nun aldığı tedbirler ve yaptığı düzenlemelerle mevcut rekabet ihlâlinin etkilerinin sona ermesi ve ihlâlden kaynaklanan zararın tamamen ortadan kalkması

cu tarafından da iki kurumun görev alanlarının bu derece yaklaştığı gözetilerek, 5809 sayılı Kanununun 7. maddesinin ikinci fıkrası ile Rekabet Kurulunun elektronik haberleşme sektörüne ilişkin vereceği tüm kararlarda, öncelikle BTK'nın görüşünü ve yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alacağı düzenlemiştir⁸⁸.

3. İDARENİN İDARİ İHLAL DÜZENLEME YETKİSİNİN SINIRI

İdari yaptırımlar idari işlem olduğundan idarenin düzenleme ve yaptırım uygulama yetkisi kanunilik ilkesi gereği kanunla sınırlı olacak, kanunla başlayıp kanunla bitecektir⁸⁹. “Belirli normların yalnızca yasalarla düzenlenebileceği”⁹⁰ anlamına gelen bu ilke, yaptırımın türü, süresi ve miktarı hususunda tartışmasız biçimde işlerlik kazanmaktadır. İdari yaptırımların türü, süresi ve miktarının belirlenmesinde kanunilik ilkesinin kabul edilmemesi her idari merciinin yeni ve farklı düzenlemeler yapmasına neden olabilecek, bu da keyfiliğe sebep olabileceği gibi kişi hak ve özgürlüklerinin yürütme tarafından daraltılması sonucu doğuracaktır⁹¹.

Kabahatler, adli suç ve cezaların kanuniliği kadar sert şekilde olmasa da kanunilik ilkesi kapsamındadır. Ancak idari yaptırımın türü, süresi ve miktarı yani cezanın belirlenmesi açısından kanunilik ilkesi, adli suçlarda olduğu kadar katı şekilde uygulanmaktadır. Kanunla düzenlenmemiş bir idari yaptırıma hükmedilmesi mümkün değildir. İdare, ancak yaptırımın türü, süresi ve miktarı dışında kalan unsurları belirleyebilir. İhlal fiilinin belirlenmesi konusunda kıyas müm-

vayahut konunun salt telekomünikasyon mevzuatını ilgilendiren teknik bir hususta, piyasada düzenleme ve müdahale yapılmasına yönelik bir isteme ilişkin olması hallerinde, Rekabet Kurulu'nun soruşturma veya ikinci halde önaraştırma açıp açmama konusunda bir takdir yetkisi bulunmakla birlikte, bu takdir yetkisininin 4054 sayılı Kanun'un öngördüğü amaca uygun ve hukuka uygun bir şekilde kullanılması gerektiği, şikâyet konusu fiiller hakkında yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca Telekomünikasyon Kurumu tarafından aynı fiil hakkında uygulanabilecek idari yaptırımların ise Rekabet Kurulu tarafından dikkate alınması ve genel olarak telekomünikasyon sektöründeki rekabet ihlalleri konusunda iki kurum'un işbirliği içerisinde bulunması gerekmektedir.”

⁸⁸ Rekabet Kurulunun D.2009-2-156, K.09-48/1206-306 sayılı Kararı: “Rekabet Kurulu'nun telekomünikasyon sektörüne yönelik alacağı kararlar öncesinde, BTK'nın görüşünün alınması zorunludur ve sektörel düzenleyici BTK, rekabetin sağlanması amacıyla içerenler de dahil olmak üzere sektörde bir takım öncül düzenlemeler yapmaktadır. Rekabet Kurulu ise telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yaptığı bütün incelemelerde, söz konusu düzenlemeleri dikkate alarak, bu düzenlemelerin sınırları içerisinde teşebbüslerin kendi iradeleri ile ortaya koydukları davranışları inceleme konusu yapmaktadır.”

⁸⁹ Günday (2017), s.228; Gözler (2009), s.1164; Aydınoglu (2017), s.12; Karabulut (2008), s.138.

⁹⁰ Oğurlu (2000), s.57.

⁹¹ Hayrettin Kurt (2014), “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, s.150; Oğurlu (2000), s.59.

künken, ihlalin yaptırımını ancak kanun ile belirlenebilir⁹². Diğer taraftan, yükümlendirici işlem olsalar da ceza niteliğinde olmayan idari tedbirler açısından kanunilik ilkesinin uygulanması daha da esnek olabilecek, söz konusu sınırlamalar uygulanmayacaktır⁹³.

Kanunilik ilkesinin sonucu olarak idarenin ihlali düzenleyen işlemleri üzerinde ölçülülük, belirlilik, kıyas yasağı⁹⁴ ve geriye yürüme yasakları uygulama alanı bulmaktadır. Nitekim Danıştay “savunma hakkı, suç ve cezaların kanuniliği, lehe olan kanunun uygulanması, cezaların zorunluluğu, cezaların bireyselliği ve ölçülülük ilkelerine idari yaptırımlar alanında uyulmasının zorunlu olduğu” görüşündedir⁹⁵.

Diğer taraftan, idari yaptırımlarda mükerrer cezalandırma yasağı olarak adlandırılan ne bis in idem ilkesi kısmen uygulanır. Zira Kabahatler Kanununun 15. maddesine göre, ihlal konusunda idari para cezasından başka idari yaptırımlar da öngörülmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir. Eylemin konusu farklı idarelerin görev ve yetki alanına girerse, hukuki anlamda tek bir fiil ve aykırılıktan bahsedilemeyeceğinden, bu iki idare birbirinin idari işlemi ile bağlı tutulmamalı ve her aykırılık için ayrı ayrı yaptırım uygulanmalıdır. Zira, bozulan hukuk düzeni birden fazladır. Aynı kurumun birden fazla görev alanı bulunuyorsa ve farklı alanlara ilişkin farklı kanunlardaki çerçeve hükümler ihlal ediliyorsa yine bozulan hukuk düzeni birden fazladır. Fakat ihlaller aynı kurumun görev alanındaki tek bir hukuk düzenine ilişkin ise tek yaptırım uygulanmalıdır.

3.1. Ölçülülük

Ölçülülük ilkesi ile hakların sınırlandırılması maksadıyla kullanılan aracın, sınırlandırma sonucunda ortaya çıkması amaçlanan sonucu doğurmak açısından elverişli olması, aracın amaç için gerekli olması ve araç ile amaç arasında ölçülülüğün bulunması şeklinde ifade edilmektedir. Ölçülülük ile idarenin eylem ve işleri ile ulaşmak istediği amaç arasında bir denge bulunması beklenebilir hale gel-

⁹² Oğurlu (2000), s.65.

⁹³ Ulusoy (2013), s.72.

⁹⁴ Örf ve adete dayanma yasağının da bu kapsamda değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

⁹⁵ Danıştay 13. Daire, E.2010/367, K.2011/3019, 22/06/2011.

mehtedir⁹⁶. İdarenin yaptırım uygularken veya düzenlerken dengenin bozulduğu ve kişi hak ve hürriyetlerini olması gerekenden fazla sınırladığı durumlarda ölçülülükten bahsedilemeyecektir. Hukuk devlet olmanın bir sonucu olan ölçülülük ilkesinin üç alt unsuru bulunduğu sonucu çıkmaktadır. Bunlar ise elverişlilik, gereklilik, oranlılıktır.

İdari yaptırımlar özlerinde önleme amacını barındıran cezalar olduğu için, bunlar caydırıcı oldukları ölçüde elverişlidirler⁹⁷. Elverişlilik açısından subjektif durum ve hukuka aykırı eylemin haksızlık içeriği gibi hususların da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, regülasyon cezaları açısından maktu cezalardansa nispi cezalar daha elverişlidir⁹⁸. Örneğin, temel hak ve hürriyetlerle yakından ilgili olan ayrımcılık yasağının ihlali halinde TİHEK tarafından verilmesi öngörülen ve üst sınırı 89.571-TL olan⁹⁹ cezanın caydırıcı veya elverişli olduğunu söylemek mümkün bulunmamaktadır.

Ölçülülüğün diğer alt unsuru olan gereklilik ilkesini Anayasa Mahkemesi, "sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına ulaşma bakımından zorunlu olup olmadığını arayan zorunluluk-gereklilik" olarak tanımlamıştır¹⁰⁰. Buna göre, hakkı daha az kısıtlayacak bir yol varsa gereklilikten bahsedilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Oranlılık ise kamu yararı ile sınırlama arasında denge bulunmasıdır¹⁰¹. Maktu idari yaptırımlar yerine nispi idari yaptırımların benimsenmesinin, elverişliliğin yanında gereklilik ve oranlılık ilkeleriyle de daha çok bağdaşmaktadır. Maktu para cezaları da alt limitler ile üst limitler arasında makul bir dengenin bulunduğu sürece oranlı olacaktır. Ulusoy'a göre alt limit ile üst limit arasındaki makul farkın 10 kata kadar olduğu ifade edilmektedir¹⁰². Kanaatimizde de aynı neviden aykırılıklara hukuk düzeninin verdiği tepkiler (idari yaptırım) arasındaki farkın 10 kat gibi yüksek olması, yaptırım kararını alacak mercilerin yaptırımı etkisiz kılması veya ölçüsüzce uygulayabilmesi sonucunu doğuracaktır. Oysa, Anayasa

⁹⁶ Gündüz (2004), s.42.

⁹⁷ Ceylan (2021), s.159.

⁹⁸ Yücel Oğurlu (2001), "AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçülülük İlkesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Prof. Dr. Turhan Yüce'ye Armağanı**, s.509; Ekinci (2017), s.35.

⁹⁹ 2023 yılı itibarıyla. <https://www.tih.gov.tr/2023-yili-idari-para-cezaları/>

¹⁰⁰ Anayasa Mahkemesi, E.1988/50, K.1989/27, 23/06/1989.

¹⁰¹ Oğurlu (2001), s.508.

¹⁰² Ulusoy (2013), s.127.

Mahkemesi yakın tarihli bir kararında, eski içtihadından ayrılarak¹⁰³ bin Lira ile bir milyon Lira olarak belirlenen limitleri (1000 kat) Kabahatler Kanununun 17. maddesine göre kişiselleştirme imkanının bulunduğundan hareketle hukuka uygun bulmuştur.

3.2. Belirlilik

Belirlilik, hükmün anlamının kişiler tarafından farklı şekilde anlaşılmaması, tereddütlere mahal vermeksizin herkesin aynı kanı etrafında toplanabilmesini ifade etmektedir¹⁰⁴. İdari yaptırımlarda belirlilik, hukuk devleti olmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Buna göre bireylerin karşılaştıkları yaptırımı, bir diğer söylemle norma aykırılığa karşı kamu düzeninin vereceği tepkiyi bilebilir ve önceden hesaplayabilir olmaları gereklidir. Bireyler eylemlerinin norma aykırı olduğunu bilselerdi, bu eylemi yapmayacaklardı denebiliyorsa, idari yaptırımın belirlilik unsuru da sakatlanacaktır. Zira norma aykırı eylem yaptırımla değil, normun bilinebilir olması ile engellenmiş olacaktır.

Anayasa Mahkemesi belirlilik ilkesini bir kararında;

“Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de belirlilik ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup kişinin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Kişi ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngö-

¹⁰³ Anayasa Mahkemesi, E.2005/5, K.2008/93, 17/04/2008 Kararı ile İmar Kanununda öngörülen ve ceza üst sınırı alt sınırdan 50 kat fazla olduğu düzenlemeyi iptal etmişti. Ancak, Mahkeme, görüş değiştirerek E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014 Kararında yine arasında 50 kat fark bulunan yaptırım düzenlemesini *“Ancak İdareye takdir yetkisi tanınması, idarenin ‘keyfi’ olarak hareket edebileceği anlamına gelmez. İdareye tanınan takdir yetkisinin, somut olayın özellikleri, eylemin ağırlığı, oluşan zararın büyüklüğü gibi durumlar göz önünde bulundurularak eşitlik, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılması ve işlenen fiil ile tayin edilecek ceza arasında adil bir dengeyi gözetilmesi, hukukun genel ilkelerindedir. İdare, cezanın alt sınırının üzerine çıktığında, bunun nedenlerini ortaya koymak ve gerekçelerini açıklamak zorundadır. İdarenin, alt sınırın üzerinde ceza tayin etmesinin gerekçesini açıklayamaması veya açıklanan gerekçenin makul, haklı ve doyurucu olmaması, diğer bir anlatımla, kamu yararı ile idari yaptırımın muhatabının özel yararı arasındaki dengeye dikkat etmemesi veya bu dengeyi ölçüsüz bir şekilde kurması durumunda, cezanın yargı yerlerinde iptal edilebileceği tabiidir.”* gerekçesiyle hukuka uygun bulmuştur.

¹⁰⁴ Kaşka (2013), s.187.

rebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. Hukuki güvenlik ilkesi bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.”

ifadeleriyle tanımlamıştır¹⁰⁵.

Belirlilik unsurunun oluşabilmesi için; yaptırıma konu eylemin, eylem sonucunda uygulanacak cezanın ve ikincil tüm unsurların en geç eylem sırasında öğrenilebilir ve kuralların tereddüte yer bırakmayacak şekilde belirlenmiş olması gereklidir. Nispi cezalar açısından, cezanın alt ve üst sınırlarının kesin bir şekilde düzenlenmiş olması gerekmektedir¹⁰⁶. Bu çerçevede, idari yaptırımların türü, süresi ve miktarı kanunla belirleneceğinden, idari yaptırımın bu unsurları açısından belirlilik ilkesinin hayata geçirilmesi yasama organının bir yükümlülüğüdür¹⁰⁷. İdari ihlallerin idarenin düzenleyici işlemi ile belirlenmesi halinde yasamanın belirlilik ilkesini hayata geçirme yükümlülüğü konusunda idare görevlendirilmektedir.

Bu noktada, “milli güvenlik”, “kamu düzeni”, “genel asayiş”, “genel ahlak”, “görülen lüzum”, “hizmet gerekleri”, “kamunun esenliği” veya “kamu güveni” gibi belirsiz ve yoruma açık kavramların belirlilik ilkesi açısından değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır. Doktrinde belirsiz kavramlar ikili ayrıma tabi tutularak; “şafak vakti” gibi bir şey veya gerçeğin tasviri niteliğindeyse ampirik kavramlar, uygulayıcının değer yargısı ile şekilleniyorsa normatif belirsiz kavramlar olarak adlandırılmaktadırlar¹⁰⁸. Ampirik kavramların belirlilik ilkesi açısından bir çelişkiye neden olmayacağı görülmektedir. Ancak, normatif belirsiz kavramlar açısından uygulayıcının değer yargısı, bir diğer ifadeyle idarenin takdir yetkisi işlerlik kazanacaktır. Belirsiz kavram, toplumda geçerli olan genel anlayışa, objektif bir değer yargısına ilişkin ise idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı ifade edilebilir¹⁰⁹. Örneğin, “kamu düzeni” kavramının normatif belirsiz kavram olarak nitelendirilebilmesi mümkünken, idarece subjektif olarak nitelendirilen kamu düzeninin bozulup bozulmadığı ampirik olarak saptanabilecektir. Dolayısıyla

¹⁰⁵ Anayasa Mahkemesi, E.2020/80, K.2021/34, 29/04/2021.

¹⁰⁶ Oğurlu (1999), s.187.

¹⁰⁷ Evren (2011), s.987; Kaşka (2013), s.188.

¹⁰⁸ Kaya (2021), s.45.

¹⁰⁹ Kaya (2021), s.47.

sübjektif şekilde yorumlanabilecek normatif belirsiz kavramların içerdiği düzenleyici işlemlerin belirlilik ilkesine aykırı olması mümkündür.

Diğer taraftan, yaptırım konusu eylemler idarenin düzenleyici işlemleri ile belirlendiğinde, yaptırımın süjesinin anlayacağı nitelikte olması yeterli ve gereklidir¹¹⁰. İdari yaptırımlar alanındaki belirlilik ilkesi, idarenin de düzenleme yetkisinin bulunması gibi nedenlerle, ceza hukukundaki kadar katı anlaşılmamaktadır¹¹¹. Yaptırımın muhatabının genel toplum olması veya belirli alanda faaliyet gösteren profesyoneller olması belirlilik ilkesinin somut olaya uygulanması açısından farklıdır. Anayasa Mahkemesi bir kararında, radyo ve televizyon kuruluşları için öngörülen “kişileri suç işlemeye yönlendirecek veya korku salacak yayın yapılmaması” eyleminin içeriğinin öğreti ve yargı kararları ile doldurulabileceğini hükme bağlamıştır¹¹². Kanımızca, radyo ve televizyon kuruluşları bir mevzuat kapsamında olarak faaliyet gösterdikleri, bir bağımsız idari otoritenin gözetim ve denetimi altında bulduklarından, bu kuruluşların tabi oldukları idari yaptırımlar açısından “normun ortalama bir vatandaş tarafından anlaşılabilmesi” kistasının aranmasına gerek bulunmamaktadır.

Çerçeve hükmün içeriği düzenleyici ve denetleyici kurumlarca sınırlı bir muhatap kitlesini etkileyecek şekilde doldurulsa dahi düzenlemenin erişilebilir olması gerekir. Bağımsız idari otoritelerce regüle edilen bazı alanlarda sadece belirli aktörler faaliyet gösterse de kabahatler, regüle edilen bu alanlar da dahil olmak üzere toplumun tamamını ilgilendirmektedir. Bu sebeple, idari ihlalleri düzenleyen idari işlemlerin “kamuyu ilgilendiren” yönetmelik veya adsız düzenleyici işlem olduklarının kabulü gerekmektedir. Bunun sonucunda da 3011 sayılı Resmî Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun gereği idari ihlallerin öngördükleri düzenlemelerin Resmî Gazetede yayımlanması gerekmektedir. Resmî Gazete yayımlanmamış bir yönetmelikte yer alan idari ihlal aleniyet kazanamayacaktır.

¹¹⁰ Anayasa Mahkemesi, E.2013/28, K.2013/106, 03/10/2013: “İtiraz konusu kuralla, Kanun'un 37 ilâ 46. maddelerinde yer almayan fiillerle ilgili olarak da disiplin cezasının uygulanabileceğinin öngörülmesi belirsizliğe neden olmaktadır. Zira, ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlü ve tutuklular, hangi fiilleri işlerlerse haklarında disiplin cezası uygulanabileceği konusunda duraksamaya sevk edilmektedir. Bu şekilde bir belirsizliğin kabul edilmesi ise hukuki güvenlik ilkesiyle bağdaşmaz.”

¹¹¹ Kararölüt (2008), s.115.

¹¹² Anayasa Mahkemesi, E.2002/100, K.2004/109, 21/09/2004: “Süreklî değişen toplumsal olaylar karşısında insanlar arasında nefret duygularını oluşturan veya korku salan yayınların neler olduğunun önceden yasa koyucu tarafından belirlenmesindeki güçlük göz ardı edilemez ise de bu kavramlara zaman içinde öğreti ve yargı kararlarıyla içerik ve anlam kazandırıldığı da bir gerçektir.”

3.3. Kıyas Yasağı

Kanunilik ilkesi, ceza hukukunda olduğu gibi idari yaptırımlarda da uygulanması zorunlu olan bir ilkedir. Hangi fiillere idari yaptırım uygulanacağını en azından idarenin düzenleyici işlemiyle ve bu fiillere uygulanacak yaptırımların kanun ile açıkça tanımlanması, yaptırım uygulanacak eylemin belirli olması ve kıyas yoluyla idari yaptırım uygulanması açıkça düzenlenmeyen konularda boşlukların doldurularak¹¹³ yaptırıma başvurulamaması gerekmektedir.

Bilindiği üzere, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 2. maddesindeki "*Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.*" hükmü ile adli suç ve cezalarda kıyas açıkça yasaklanmıştır. Evren, hakimlere getirilen bu yasağın idare açısından da uygulanması ve idari ihlal açısından da kıyas yapılmaması gerektiğini savunmaktadır¹¹⁴.

Oysa, idari ihlaller açısından kıyas yasağının katı bir şekilde uygulandığını söylemek güçtür. Örneğin yukarıda açıklandığı üzere 657 sayılı Kanunun 125. maddesinin dördüncü fıkrası ile disiplin cezası verilecek fiillerin kıyasen belirlenmesine cevaz verilmiştir¹¹⁵. Konuyu disiplin ihlalleri açısından ele alan Boz, sonuçları oldukça ağır olan aylıktan kesme, devlet memurluğundan çıkartma cezalarına konu ihlaller açısından kıyasın yasak olması gerektiğini, fakat uyarma veya kınama gibi hafif cezalara konu ihlaller açısından kıyas yapılabileceğini ifade etmektedir¹¹⁶. Karahanoğulları'na göre disiplin ihlallerinin kıyasla belirlenmesi başlı başına belirlilik ilkesini zedelemektedir¹¹⁷.

Kabahatler Kanununun 4.maddesinin ikinci fıkrasından da idari yaptırımların türü, süresi ve miktarının kanunla belirlenmesinin zorunlu olduğu¹¹⁸, yaptırı-

¹¹³ Evren (2011), s.991.

¹¹⁴ Evren (2011), s.993.

¹¹⁵ Oğurlu'ya göre hükmün mevcut hali Anayasanın 38. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Oğurlu (2000), s.65.

¹¹⁶ Boz (2017), s.23.

¹¹⁷ Karahanoğulları (1999), s.62.

¹¹⁸ Anayasa Mahkemesi, E.2013/28, K.2013/106, 03/10/2013: "*Öte yandan, gerçekleşen fiilin suç olarak tanımlanmadığı, buna karşın Kanun'da belirlenmiş diğer fiillere uydurulabilmesi imkânını veren kural, uygulayıcıyı kıyas yapmaya yönlendirmektedir. Dolayısıyla, itiraz konusu kuralla, Kanunda tanımlanmayan bir fiilin, benzeri bir fiille karşılaştırılarak kıyas yapılmak suretiyle ceza tayinine imkân tanınmaktadır. Bu durum suçların ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.*"

mın diğer unsurlarının belirlenmesi ve usuli hususlarda kıyasın mümkün olduğu sonucu çıkarılabilmektedir. Nitekim idari yaptırımlar açısından da Danıştay, oy çokluğunun belirlenmesi gibi usule ilişkin hükümler açısından kıyas yapılabilirliğini kabul ederken¹¹⁹, ceza sorumluluğunu arttıran TCK'nın tekerrür hükümlerinin uygulanması açısından kıyas yapılmasını kabul etmemektedir¹²⁰. İdari ihlalin de en azından düzenleyici işlemle belirlenmesi ve kıyasen idari ihlal yaratılmaması bu çerçevenin hukuken kabul edilebilir bir sonucudur. Kaldı ki, idare düzenleyici işlem ile idari ihlal kapsamını genişletmeye muktedirken kıyas yoluyla bu yola gitmesi ilkesel açıdan çelişkili bir duruma sebebiyet verecektir.

Bununla birlikte, idari yaptırımın muhatabının kanunla belirlenmesi veya disiplin yaptırımının belirli bir mesleği kapsamaması halinde, yaptırımın muhatabının kıyasla belirlenmesi de mümkün değildir¹²¹.

3.4. Geriye Yürüme Yasağı

Belirlilik ilkesi ile de yakın ilişki içinde bulunan geriye yürüme yasağı, fiil sırasında yaptırım konusu olmayan fiiller hakkında daha sonra yaptırım uygulanmamasını sonucunu doğuran ve hukuk güvenliğine hizmet eden evrensel hukuk normudur. Yasak, AİHS'in 7. maddesi¹²² ile de güvence altına alınmıştır. Kabahatler Kanununun 5. maddesi ile Türk Ceza Kanununun "Zaman Bakımından Uygulanma" başlıklı 7. maddesine doğrudan atıf yapılmıştır. Bu kapsamda, işlendiği zaman hakkında idari yaptırım öngörülme-yen fiilden dolayı kimseye idari yaptırım uygulanamaz. Ancak, işlendiği sırada ihlal olarak düzenlenen ve sonradan kabahat kapsamına alınan fiil hakkında idari yaptırım uygulanabileceğinin kabulü gerekir. Fiilin işlendiği zaman yürürlükte bulunan düzenleme ile

¹¹⁹ Danıştay 13. Daire, E.2012/1229, K.2016/3374, 20/10/2016: "Nitekim, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 229. maddesinde yer alan, oyların dağılması hâlinde sanığın en çok aleyhine olan oy çoğunluk meydana gelinceye kadar kendisine daha yakın olan oya ekleneceğine ilişkin düzenleme kurul hâlinde karar verilen hâllerde karar yeter sayısının ne şekilde oluşmuş sayılacağı hususuna çözüm getirmiş olup kurul hâlinde karar alma usulüne ilişkin bu düzenlemenin idari para cezası vermeye yetkili idari kurullarca kıyasen uygulanması gerekir."

¹²⁰ Danıştay 10. Daire, E.2015/2582, K.2017/309, 24/01/2017.

¹²¹ Anayasa Mahkemesi, E.2020/80, K.2021/34, 29/04/2021: "Optisyonluk ile eczacılık mesleklerinin farklı meslekler olduğu ve mensuplarının farklı meslek kuruluşlarına tabi olduğu dikkate alındığında disipline ilişkin hususlarda kıyasen uygulamayı öngören kuralın belirsizliğe yol açtığı anlaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığı ve uygulanacak disiplin prosedürünün öngörülebilir şekilde düzenlenmediği görülmüştür."

¹²² AİHS'in 7. maddesi: "Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal veya uluslararası hukuka göre suç oluşturmayan bir eylem veya ihmalden dolayı suçlu bulunamaz. Aynı biçimde, suçun işlendiği sırada uygulanabilir olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez."

sonradan yürürlüğe giren düzenlemenin hükümleri farklı ise, failin lehine olan uygulanır ve infaz olunur. Yaptırımın infazına ve usule ilişkin hükümler, derhal uygulanır.

İdari işlemlerin iptal edilip edilmemelerinin tesis edildikleri andaki hukuki çerçeveye göre değerlendirilmesi temel bir ilkedir¹²³. Ancak idari yaptırımlar bu kurala istisna oluşturmaktadır¹²⁴. Danıştay uygulamasına göre, idari yaptırım konusu idari işlem henüz kesinleşmemişse, dava edilip yürütmesi durdurulmuşsa lehe olan hüküm geçmişe yürümelidir ve işlem iptal edilmelidir. Ancak dava süresi geçmiş, kesin ve sonuçlarını doğurmuş bir yaptırımın lehe düzenleme nedeniyle iptali veya tahsilinden vazgeçilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu kapsamda, idari yaptırıma karşı açılmış bir dava sonuçlanana kadar işlem kesinleşmeyecek, temyiz aşamasında dahi yürürlüğe giren lehe hüküm geriye yürüyecek ve yaptırım uygulanmayacaktır. Öte yandan, yaptırımın bir başka idari işleme dayandığı durumda, örneğin ihlal konusu aykırılığın idarenin tespit edici işlemine dayandığı halde, tespit kesinleşmiş olsa dahi lehe hüküm geriye yürüyecektir.

İhlal soruşturması sırasında idarenin düzenleyici işlemleri ile idarenin yaptırımı belirlemede takdir yetkisinin sınırlandırılması ve ihlal açısından verilecek cezaların somutlaştırılması halinde geriye yürümeden bahsedilemeyecektir. Bu durumda, idarenin takdir yetkisi somutlaştırılmakta, idarenin önceden serbestçe kullandığı takdir marjı daraltılmaktadır. Takdir yetkisinin somutlaştırılmasından önce bu konuda bir düzenleme bulunmadığından, hukuki durum olsa olsa istikrarlı bir uygulama olabileceğinden, takdir yetkisini somutlaştıran düzenlemenin lehte veya aleyhte olduğu da söylenemez. İdarenin önceki uygulaması istikrar kazanmış olsa dahi lehe "hüküm" vasfında değildir. Örneğin, Rekabet Kurumunun ihlal gerçekleştiren firmanın cirosunun %0,1'i ile %10'una kadarlık tutarlarda ceza kesme yetkisi bulunmaktadır. Rekabet Kurumunun yönetmelikle hangi aykırılığa ne kadar ceza keseceğini yönetmelikle¹²⁵ somutlaştırması ve

¹²³ Ulusoy (2013), s.76.

¹²⁴ Aydınöğlü (2017), s.32; Ulusoy (2013), s.76.

¹²⁵ Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesi:

"(1) Temel para cezası hesaplanırken, Kanunun 4 üncü ve 6 ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin, nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin;

a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü,
b) Diğer ihlaller için, binde beşi ile yüzde üçü,

düzenleyici işlem den önce meydana gelen aykırılıklara da buna göre ceza vermesi geriye yürüme yasağını ihlal etmez¹²⁶. Hatta söz konusu düzenleme öngörülebilirliğe hizmet etmekte, hukuk devleti ve idareye güven kapsamında takdir ve teşvik edilmesi gereken bir mahiyettedir¹²⁷.

SONUÇ

İdari yaptırımlar, "önleme" işlevini yoğun şekilde barındıran ve bu sebeple bir cezalandırıcı işlem olarak adlandırılabilir ve sonuç itibarıyla kamu yararına hizmet eden idari işlemlerdir. İdari yaptırımlar kabahat yaptırımlar ve disiplin yaptırımları olarak ikiye ayrılmaktadır. Kabahatin yaptırımları kanunla belirlenmiş olan nispi veya maktu paranın ödenmesi veya iznin/ruhsatın iptali, faaliyetin geçici olarak durdurulması ve hatta bankanın fona aktarılması gibi diğer yaptırımlar olarak düzenlenmektedir. Nispi olarak belirlenen para cezalar maktu cezalardan daha adaletli ve elverişlidir. Diğer taraftan, nispi regülatif cezaların çok yüksek tutarlara ulaşabilmesi korunan hukuki değer açısından, bazı idari yaptırımların adli para cezaları ile korunan hukuki değerden daha ağır ihlallere ilişkin olduğunu göstermektedir.

Anayasanın 38. maddesi, karşılığında hapis veya adli parası öngörülen suç ve cezalarda kanuniliği düzenlemektedir. İdari yaptırımlar açısından, Anayasanın 38. maddesi yerine 123. maddesinin dayanak kabul edilmesi, 123. madde doğrudan idarenin kanuniliğini düzenlediği için daha isabetli olacaktır. Öte yandan, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasını düzenleyen Anayasanın 13. maddesinin, idari yaptırımların kanuniliği açısından doğrudan dayanak olmadığı

arasında bir oran esas alınır.

(2) Birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususlar dikkate alınır.

(3) Birinci fıkraya göre belirlenen para cezası miktarı;

a) Bir yıldan uzun, beş yıldan kısa süren ihlallerde yarı oranında,

b) Beş yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında, arttırılır."

¹²⁶ Danıştay 13. Daire, E.2010/1910, K.2013/3365, 3/12/2013:"dava konusu Yönetmelik yeni bir kabahat ya da yaptırım öngörmediğinden veyahut Kanun'da yer alan yüzde on sınırı dışında sonuç yaptırımı değiştirecek nitelikte hükümler ihtiva etmediği açık olduğundan, salt Kanun'da yer alan İdari para cezasının belirlenmesi noktasında getirilen usuli nitelikte kriterleri içeren ve idarenin her bir somut olayda sahip olduğu takdir yetkisinin geleceğe dönük olarak benzer nitelikteki tüm olaylar bakımından somutlaştırılmasını öngören hükümler ihdas edildiği anlaşıldığından, Yönetmeliğin eylem tarihinde yürürlükte olmamasına rağmen henüz haklarında nihai karar verilmemiş ilgililere uygulanmasını, aleyhte bir durum yaratması söz konusu olmadığından..."

¹²⁷ Ulusoy (2013), s.69.

ancak idarenin düzenleme yetkisinin şekil ve kapsam sınırını belirlediği düşünülmektedir. Diğer taraftan, Kabahatler Kanunu ile Türk Ceza Kanununun kanunilik ilkesini düzenleyen 2. maddesine bir atıfta bulunulmamıştır. Kabahatin düzenlendiği çerçeve hüküm veya idarenin düzenleyici işlemi de bu maddeye atıfta bulunulmadığından idari yaptırımların kanuniliği adli suç ve cezalarınkinden farklı olacaktır.

İdari ihlal düzenleme yetkisi çerçeve kanun hükmünün uygulanması amacını taşıdığından, idari ihlal düzenleme yetkisi doğrudan kanundan ve kanunun uygulanması görevinden kaynaklanmaktadır. Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci maddesinde açık ceza normunda yaptırımların türü, süresi ve miktarının bulunması gerektiği, bunlar dışında kalan unsurların idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği düzenlenmiştir. Bu hüküm sayesinde, kabahatlerin türü süresi ve miktarı kanunların mahfuz düzenleme alanıdır, bir başka ifadeyle bu unsurlar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenemez. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin dayanağı doğrudan anayasa olduğundan, kanuna dayanarak çerçeve hükmün içeriği Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doldurulamaz. Hatta, Anayasa Mahkemesine göre, kanun çerçeve hükmün içeriğinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doldurulacağını düzenlese dahi bu hüküm Anayasaya aykırı olacaktır. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak bir yönetmelik ile çerçeve hükmün içi doldurulabilir. Çünkü bu yönetmelik çerçeve kanuna dayanan bir idari işlemdir.

İdarenin düzenleyici işlemlerle idari ihlali belirleme yetkisi, Kabahatler Kanununun 4. maddesi bulunmasa da mevcuttur. Zira, kanunla idari yaptırım düzenlenmesini öngören bir hükmün, diğer bir ifadeyle çerçeve hükmün varlığının idarenin düzenleme yetkisi için yeterlidir. Kabahatler Kanunu ile idarenin düzenleme yetkisi sınırlanmış, yaptırımın türü, süresi ve miktarı kanunun mahfuz alanı haline getirilmiştir.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar (2002). "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar". **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2.
- ATAY, Ender Ethem (2009). İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- AYDINOĞLU, Zeynep Nihal (2017). "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar", Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, ss.11-43.
- BOZ, Selman Sacit. "Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 25, Sayı. 2, ss.15-41.
- BUCAKTEPE, Adil (2015). "Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme". **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 2, ss.199-224.
- CEYLAN, Mahmut (2021). İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde Ve Uygulanmasında "Yetki". Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Trabzon.
- ÇETİNTÜRK, Ekrem (2017). "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi". **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı 9, ss.39-180.
- DURAN, Lütfi (1982). İdare Hukuku Ders Notları. Fakülteler Matbaası, 1. Baskı, İstanbul.
- DURŞUN, Hasan (2015), İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi Kanunilik İlkesi, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara.
- DÖNMEZER, Sulhi ve Sahir Eрман (1997), **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, Beta Yayınları, 12. Bası, 1. Cilt, İstanbul.
- EKİNCİ, Murat (2017). "Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar". **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Sayı 3, ss.19-51.

- ERDİNÇ, Burcu (2012). “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”. **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, ss.239-276.
- EVREN, Çınar Can (2011). “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 19, Sayı 1-2, ss.967-1001.
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz (1963). “İdari Ceza Hukuku” ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki. **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 18, Sayı 2, ss.115-182.
- GÖZLER, Kemal (2009). İdare Hukuku. Ekin Yayınevi, 2. Baskı, Cilt 1, Bursa.
- GÜNDAY, Metin (2017). İdare Hukuku. İmaj Yayınevi, 11. Baskı, Ankara.
- GÜNDÜZ, Fatma Ebru (2004). İdari Yaptırımlar. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- KARABULUT, Mustafa (2008). İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- KARAHANOGULLARI, Onur (1999). “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”. Çığdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 3, ss.55-78.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2022). İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- KAŞKA, Hakan (2013). “Kabahatlerin Beyaz Hüküm Niteliğindeki Normlarla Düzenlenebilmesi Meselesi (Kabahatler Kanunu Madde 4/1 Üzerine Bir İnceleme)”. **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, ss.168-249.
- KAYA, Cemil (2021). İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, 12 Levha Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul.
- KURT, Hayrettin (2014). “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1, ss.131-178.

- MAHMUTOĞLU, Selami (2009). "Suç-Kabahat Ayırımı-İdari Ceza Hukuku'nun Temelleri": **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Editörler: İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- MAHMUTOĞLU, Selami (1995). **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi**. Kazancı Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.
- OĞURLU, Yücel (2001). "AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçülülük İlkesi". **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Prof. Dr. Turhan Yüce'ye Armağanı**, ss.485-522.
- OĞURLU, Yücel (2000). İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları). Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- OĞURLU, Yücel (1999). "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımını Ayırımı". **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, 1999, ss.143-194.
- ONAR, Sıddık Sami (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları. Hak Kitabevi, 3. Bası, Cilt 1, İstanbul.
- ÖZAY, İl Han (2004). **Günışığında Yönetim**. Filiz Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul.
- ÖZBEK, Veli Özer. Mehmet Nihat Kanbur, Koray Doğan, Pınar Bacaksız ve İlker Tepe (2012), **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**. Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, İzmir.
- ÖZGENÇ, İzzet (2012). **Türk Ceza Hukuku**. Seçkin Yayınevi, 7. Bası, Ankara.
- ÖZTÜRK, Bahri (2009). "Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları". İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Editörler: İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- SANCAKDAR, Oğuz (2009). "İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri". İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Editörler: İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayınevi, Ankara.

ŞANLI ATAY, Yeliz (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri". **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2, ss.579-593.

ŞANLI ATAY, Yeliz (2011). **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**. TODAİE Yayınları, 1. Baskı, Ankara.

ULUSOY, Ali Dursun (2013). İdari Yaptırımlar. 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.

URAN, Emrah (2012). **Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi**. 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.

YÜCE, Turhan Tufan (1994). "Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili". **Danıştay Dergisi**, Yıl 24, Sayı 88, Ankara, ss.5-13.

KARAR ÖRNEKLERİ



T.C.
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2023/4772-S.23.7717 :
BAŞVURU NO : XXXXXX
KARAR TARİHİ : XXXXXX

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : XXXXXX

BAŞVURUYA KONU İDARE : ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
BAŞVURUNUN KONUSU : Kadro İlanının Güncellenmesi Talebi
BAŞVURU TARİHİ : 30/11/2022

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi tarafından 10.11.2022 tarihli ve 32009 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Öğretim Elemanı İlanında; Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölümü Sivil Savunma ve İtfaiyecilik Pr. kadrosu için aranan "baskın karşı koyma katılım belgesi, ileri seviye koruma kursu sertifikası, yakın alan operasyonları (binatekamül kursu) kursu sertifikası, güvenlik taktikleri eğitimi kursu sertifikası ile yangın eğitici eğitimi ve yüksekte çalışma eğitici eğitimi sertifikası"na sahip olma şartı ile tecrübe şartlarının rekabeti engelleyici nitelik taşıması ve belirli bir adayı ifade eder nitelikte olması nedeniyle mevzuata aykırılık içerdiğini, ilan şartlarında istenilen MEB veya özel kuruluşlar tarafından saatlik ya da en fazla 2-3 haftalık temel eğitimler sonucunda verilen sertifikalar ve katılım belgelerinin ehliyet ve liyakat unsurlarını yansıtamayacağını, ilanda aranan şartlar nedeniyle bu alanla ilgili lisans, yüksek lisans ve 10 yıllık tecrübesi olmasına rağmen başvuru yapmadığını ifade ederek söz konusu ilanın geri alınıp bu alanda lisans/yüksek lisans mezunu, alanında uzman kişilerin başvuru imkanlarının katılım belgesi veya sertifikalarla kısıtlanmadan mevzuata uygun bir şekilde tekrar yayımlanmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Başvuruya konu iddialar hakkındaki bilgi ve belge talep yazımıza istinaden Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Rektörlüğü tarafından gönderilen 31.01.2023 tarihli ve E-66564974-622.03-171019 sayılı cevabi yazıda özetle;

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinli Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetciligikurumu@hs01.kep.tr

2.1. Öğretim üyesi ve öğretim elemanı alımlarının ilgili mevzuatın bağlayıcı hükümlerine göre yapıldığı; ilan edilen kadroların kişilerden bağımsız olarak Üniversitenin ilgili birimindeki anabilim dalının gerekçeli yazılı kararı, anabilim dalının bağlı bulunduğu bölümün yazılı onayı ve ilgili birimin yönetim kurulu kararı sonrasında belirlendiği; bu talebin Üniversite Yönetim Kuruluna sunulup buradan da Yükseköğretim Kuruluna gönderildiği; YÖK'teki Yürütme Kurulundan onay çıkması halinde Resmi Gazetede yayımlandığı,

2.2. Baskın ve sabotajlara karşı koyma katılım belgesinin 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ve Sabotajlara Karşı Koruma Yönetmeliği hükümlerine göre belirlendiğini,

2.3. Sivil Savunma ve İtfaiyecilik Programının YÖK tarafından belirlenen uzmanlık alanıyla doğrudan ilgili lisans mezuniyeti bulunmayan alanlardaki programlardan olduğundan Öğretim Üyesi Dışındaki Öğretim Elemanı Kadrolarına Yapılacak Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav ile Giriş Sınavlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 7. maddesinde "*Meslek yüksekokullarının Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen uzmanlık alanıyla doğrudan ilgili lisans mezuniyeti bulunmayan alanlardaki programların öğretim görevlisi kadrolarına başvuracak adaylarda, en az lisans mezunu olup belgelendirmek kaydıyla alanında en az iki yıl tecrübe sahibi olmak şartı aranır.*" hükmünün yer aldığını,

2.4. Öğretim elemanı kadro ilanlarında lisans veya lisansüstü mezuniyet alanları ile ilan edilen alana ait bilimsel, nesnel ve denetlenebilir koşullar esas alınarak ihtiyaç ve hizmet gerekleri doğrultusunda o kadroya özgü şartların belirlendiği

açıklamalarına yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 2709 sayılı T.C. Anayasasının "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında; "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.",

4. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun Görevi" başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasında; "Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.",

5. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun "Öğretim görevlileri" başlıklı 31. maddesinde, "Öğretim görevlileri; üniversitelerde ve bağlı birimlerinde bu Kanun uyarınca atanmış öğretim üyesi bulunmayan dersler veya herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularının eğitim - öğretim ve uygulamaları için, kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserleri ile tanınmış kişiler, süreli veya ders saati ücreti ile görevlendirilebilirler. Öğretim görevlileri, ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde dekanların, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının önerileri üzerine ve rektörün onayı ile öğretim üyesi, öğretim üye yardımcısı ve öğretim görevlisi kadrolarına atanabilirler veya kadro şartı aranmaksızın ders saati ücreti veya sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Öğretim üyesi kadrolarına öğretim görevlileri

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetciligikurumu@hs01.kep.tr

en çok iki yıl süre ile atanabilirler; bu süre sonunda işgal ettikleri kadroya başvuran öğretim üyesi bulunmadığı ve görevlerine devamda yarar görüldüğü takdirde aynı usulle yeniden atanabilirler. Atanma süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunların yeniden atanmaları mümkündür. Bu takdirde ilk atama usulü uygulanır. Konservatuarlar ile meslek yüksekokullarına gerektiğinde sürekli olarak öğretim görevlisi atanabilir.”;

6. 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununun 1. maddesinde, “Sivil Savunma; düşman taarruzlarına, tabii afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybının asgari hadde indirilmesi, hayatı ehemmiyeti haiz her türlü resmi ve hususi tesis ve teşekküllerin korunması ve faaliyetlerinin idamesi için acil tamir ve ıslahı, savunma gayretlerinin sivil halk tarafından azami surette desteklenmesi ve cephe gerisi maneviyatının muhafazası maksadıyla alınacak her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetleri ihtiva eder.”;

7. Öğretim Üyesi Dışındaki Öğretim Elemanı Kadrolarına Yapılacak Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav İle Giriş Sınavlarına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin

7.1. “Genel şartlar” başlıklı 6. maddesinde, “...

(5) Yükseköğretim kurumları, bu Yönetmeliğe tabi öğretim elemanı kadro ilanlarında lisans veya lisansüstü mezuniyet alanları ile ilan edilen alana ait bilimsel, nesnel ve denetlenebilir koşullar dışında belirli bir aday tanımlayan özel şartlar koyamazlar.

(6) İlanlarda, alanında tecrübe sahibi olmak şartının, hangi öğrenim düzeyinden sonrasına ait olduğu, belirli bir aday tanımlamayacak şekilde belirtilir.”;

7.2. “Özel şartlar” başlıklı 7. maddesinde, “(4) Meslek yüksekokullarının Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen uzmanlık alanıyla doğrudan ilgili lisans mezuniyeti bulunmayan alanlardaki programların öğretim görevlisi kadrolarına başvuracak adaylarda, en az lisans mezunu olup belgelendirmek kaydıyla alanında en az iki yıl tecrübe sahibi olmak şartı aranır.”;

7.3. “İlan” başlıklı 8. maddesinde, “(1) Öğretim üyesi dışındaki öğretim elemanı kadroları 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yükseköğretim kurumları tarafından ilan edilir.

(2) İlan metninde, aranacak ve bu Yönetmelik kapsamında belirlenmiş olan şartlar, son başvuru tarihi, ön değerlendirme sonuçlarının ilan tarihi, giriş sınavı tarihi, yabancı dille eğitim öğretim yapılan programlardaki öğretim görevlisi kadrolarında senato kararıyla sözlü sınav sonucu 60 ve üzeri puan alanlar için yazılı sınav yapılacaksa yazılı sınav tarihi, sınav sonuçlarının açıklanacağı günler ile internet adreslerini içeren sınav takvimi de belirtilir. Son başvuru tarihi, ilan tarihinden itibaren on beş günden az olarak belirlenemez. Adayların başvuruları, ilanda belirtilen adrese şahsen veya posta yoluyla ya da ilanda belirtilmiş olması halinde internet yoluyla yapılır. Postadaki gecikmeler nedeniyle ilanda belirtilen süre içinde yapılamayan başvurular dikkate alınmaz.” ;

8. Sabotajlara Karşı Koruma Yönetmeliğinin 1. maddesinde, “Millî ekonomiye, Devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan, kısmen veya tamamen yıkılmaları, hasara uğratılmaları veya geçici bir süre

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinadaı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudeneticilikurumu@hs01.kep.tr

için dahi olsa çalışmadan alınmaları, ülke güvenliği ve ekonomisi ile toplum hayatı bakımından olumsuz etkiler yaratacak harp silah ve vasıtalarını, sınai, ticari ve zirai kurum ve kuruluşları, bunlara ait fabrika, atölye ve işyerleri, baraj, enerji santrali, enerji nakil hatları, rafineri, petrol ve gaz boru hatları, terminal, pompa istasyonu, kömür, petrol ve maden işletmeleri, nakil-depolama-yükleme tesisleri sağlık hizmetlerine katkısı bulunan tesisler ile tarihi ve millî eserler, radyo, televizyon, telsiz verici istasyonları, her nev'î ulaştırma ve haberleşme yapı ve tesisleri ile eğitim ve öğretim yapıları, ören yerleri, sitler, müzeler, kütüphaneler ve turistik tesislerle benzeri kuruluşları ve bu kuruluşlara ait personel, tesis, araç, gereç, malzeme ve dökümanı ve inşaatı devam eden önemli tesisleri vb. barışta, olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik, savaş ve savaş sonrası hallerde içeriden ve dışarıdan yapılabilecek her türlü sabotaja karşı koruma konusunda alınması gereken tedbirler ile bu tedbirlerin uygulama şekillerini göstermektedir.”

hükümleri düzenlenmiş bulunmaktadır.

IV. KAMU DENETÇİSİ SADETTİN KALKAN'IN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

9. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvuranın talebinin kabulü yönündeki öneri, Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

10. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi tarafından 10.11.2022 tarihli ve 32009 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Öğretim Elemanı İlanında, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölümü Sivil Savunma ve İtfaiyecilik Programı kadrosu için aranan şartların rekabeti engelleyici nitelik taşınması ve belirli bir aday ifade eder nitelikte olması nedeniyle mevzuata aykırılık içerdiğini ifade ederek söz konusu ilanın geri alınıp mevzuata uygun bir şekilde tekrar yayımlanmasını talep etmektedir.

11. Başvuru konusuna ilişkin mevzuat hükümlerinde, Öğretim Üyesi dışındaki Öğretim Elemanı kadrolarına yapılacak atamalarda aranacak şartların belirlenmesi ve bu kapsamda ilana çıkılmasına ilişkin yetki, yükseköğretim kuruluşlarına verilmiş olmakla birlikte, kadro ilanlarında lisans veya lisansüstü mezuniyet alanları ile ilan edilen alana ait bilimsel, nesnel ve denetlenebilir koşullar dışında belirli bir aday tanımlayan özel şartların koyulamayacağı ve bu ilanlarda, alanında tecrübe sahibi olmak şartının belirli bir aday tanımlamayacak şekilde belirtilmemesi gerektiği de hüküm altına alınmıştır.

12. İlgili idare tarafından öğretim üyesi ve öğretim elemanı alımlarının ilgili mevzuatın bağlayıcı hükümlerine göre yapıldığı; ilan edilen kadroların kişilerden bağımsız olarak ilgili birimden silsileyle gelen resmi ihtiyaç talebi doğrultusunda belirlenip gerekli onayları aldıktan sonra Resmi Gazetede yayımlandığı, baskın ve sabotajlara karşı koyma katılım belgesinin 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu hükümlerine göre belirlendiği, diğer ilan için öngörülen tecrübe şartının Yönetmelikle konulduğu, öğretim elemanı kadro ilanlarında lisans veya lisansüstü mezuniyet alanları ile ilan edilen alana ait bilimsel, nesnel ve denetlenebilir koşullar esas alınarak ihtiyaç ve hizmet gerekleri doğrultusunda o kadroya özgü şartların belirlendiği ifade edilmektedir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetçiligikurumu@hs01.kep.tr

13. Dosya kapsamında yapılan incelemelerde, ilgili idare tarafından 10.11.2022 tarihli ve 32009 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Öğretim Elemanı İlanında Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Sivil Savunma ve İtfaiyecilik Programı için iki adet ilana yer verildiği, başvuruya konu ilanda “*Lisans mezunu olmak. Baskın ve sabotajlara karşı koyma katılım belgesi, ileri seviye koruma kursu sertifikası, yakın alan operasyonları (bina tekamül kursu) kursu sertifikası, güvenlik taktikleri eğitimi kursu sertifikası sahibi olmak.*” şartı aranmakta iken diğer ilan şartlarında “*Lisans mezunu olup belgelendirmek kaydıyla yükseköğretim kurumlarında ilgili alanda en az üç yıl deneyime sahip olmak. Yangın Eğitici Eğitimi ve Yüksekte Çalışma Eğitici Eğitimi sertifikalarına sahip olmak.*” şartlarının yer aldığı, başvuruya konu ilanda tecrübe şartına yer verilmemesine karşın aynı unvan için verilen diğer ilanda tecrübe şartının arandığı anlaşılmaktadır.

14. Bilindiği üzere, idarelerin, atama yapacağı kadrolar için ifa edilecek görevin ve görev yerinin özelliği dikkate alınarak hangi nitelik ve şartlarda personel alınması konusunda takdir yetkisi bulunmakla birlikte; idarelere tanınan bu takdir yetkisi, hukuken kabul edilebilir koşulların varlığı halinde tanınmış bir karar alma serbestisidir.

15. Bu kapsamda, Sivil Savunma ve İtfaiyecilik Programı, deprem, sel, yangın gibi felaketlerde arama kurtarma, koruma ve müdahale yapabilecek ve bu konularda kişileri eğitebilecek personel yetiştirmeyi amaçlamakta olup, ilgili idare tarafından bölümün içeriğine uygun olarak baskın ve sabotajlara karşı koyma katılım belgesinin 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ve Sabotajlara Karşı Koruma Yönetmeliği hükümlerine göre belirlendiği, bu yönüyle söz konusu şartın gereksinimler çerçevesinde belirlendiği anlaşılmakla birlikte, **Öğretim Üyesi Dışındaki Öğretim Elemanı Kadrolarına Yapılacak Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav İle Giriş Sınavlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin 7. maddesinde yer verilen** “*Meslek yüksekokullarının Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen uzmanlık alanıyla doğrudan ilgili lisans mezuniyeti bulunmayan alanlardaki programların öğretim görevlisi kadrolarına başvuracak adaylarda, en az lisans mezunu olup belgelendirmek kaydıyla alanında en az iki yıl tecrübe sahibi olmak şartı aranır.*” hükmüne ve aynı unvan için verilen diğer ilanda tecrübe şartının yer almasına rağmen başvuru konusu ilanda tecrübe şartına yer verilmediği dikkate alındığında başvuruya konu ilanın hukuken yerinde olmadığı kanaatine varılmıştır.

16. Yukarıda anlatılan hususlar, başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, mevzuat, yargı kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte göz önünde bulundurularak; başvuru konusu ilanda yer alması gereken tecrübe şartına yer verilmemesi nedeniyle söz konusu unvan için hukuka uygun olarak yeniden ilana çıkılması yönünde tavsiyede bulunulması gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

17. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6. maddesinde yer verilmiş olup; idarenin, şikâyetçiye verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği bu nedenle “*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*” ilkesine uymadığı anlaşılmış olup, idareden bundan böyle bu ilkeye uyması beklenmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
 Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
 e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
 Kep Adresi: kamudeneticilikurumu@hs01.kep.tr

18. 6328 sayılı Kanununun 21. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Ankara İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜ ile**

Başvuru konusu öğretim görevlisi ilanının hukuka aykırı olması nedeniyle hukuka uygun olarak yeniden ilana çıkılması hususunda **ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanun'un 20. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNCE** bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA ve ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE** tebliğine

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetçiligikurumu@hs01.kep.tr



T.C.
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : XXXXXX
BAŞVURU NO
KARAR TARİHİ : XXXXXX

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : XXXXXX
BAŞVURUYA KONU İDARE : MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : Yedi hizmet yılını tamamlamış sözleşmeli er ve erbaşların kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonlarında istihdam edilmeleri hakkında.
BAŞVURU TARİHİ : 11/12/2022

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran, sözleşmeli er/erbaş olarak görev yapmış 7 hizmet yılını tamamladığını, 6191 sayılı Kanun'un Ek-1'inci maddesi kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarının boş kadro ve pozisyonlarına atanmak istediğini, ancak anılan düzenlemede belirtilen yönetmeliğin hazırlanıp yürürlüğe konulmaması nedeniyle atanmadığını belirterek; söz konusu yönetmeliğin yürürlüğe konulmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 13/01/2023 tarihli ve E-13487995-622.03-214544 sayılı yazısında;

2.1. 6191 sayılı Kanun'un Ek-1'inci maddesi kapsamındaki çalışmalar yürütülmekte iken 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile Devlet Personel Başkanlığının bir yıl süreyle çalışmalarına devam edip sonrasında ilga edileceğinin hüküm altına alındığı,

2.2. 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının kurulduğu, 04/08/2018 tarihli ve 15 sayılı "Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile Bakanlığın, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına dönüştürüldüğü,

2.3. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Mülga Devlet Personel Başkanlığının görevlerinin Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmesi üzerine Genel Müdürlüğünün katılımı ile Yönetmelik çalışmalarına yeniden başlandığı,

2.4. Daha sonra 21/04/2021 tarihli ve 31461 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarının kurulduğu, Çalışma Genel Müdürlüğünün görevlerinin yeniden düzenlendiği, daha önce Çalışma Genel Müdürlüğüne verilen mülga Devlet Personel Başkanlığının görevlerinin büyük bir bölümünün Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ile Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne verildiği,

2.5. Yine Mülga Devlet Personel Başkanlığının bilgi işlem alt yapısı ile bünyesinde bulunan Kamu Personel Bilgi Sistemi'nin Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredildiği,

2.6. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca 6191 sayılı Kanun'un Ek 1 inci Maddesi kapsamında gerçekleştirilmesi gereken sözleşmeli erbaş ve erlerin kamuda istihdamlarına ilişkin işlemleri yürütmeye görev ve yetkisinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ait olduğunun belirlendiği,

2.7. Hazırlanmış olan yönetmelik taslağında Milli Savunma Bakanlığınca gerekli değişiklikler yapılarak taslağın 2022 yılı ocak ayında yeniden ilgili kurumların görüşüne sunulduğu, Bakanlık görüşünün Milli Savunma Bakanlığına gönderildiği,

2.8. Yönetmelik taslağı ilgili kurumların görüşlerinin alınmasının ardından Milli Savunma Bakanlığınca imzaya sunulacağı,

2.9. 6191 sayılı Kanun'un ek 1 inci Maddesi kapsamında atanmak üzere Bakanlığa başvuran kişilerden ilgili Yönetmelik henüz yayımlanmadığından ve kanunda atanmak isteyen kişilerin Bakanlığa doğrudan başvuru yapması öngörülmediğinden, atanma talebi reddedilenler tarafından Bakanlık aleyhine açılan bir davada mülga Devlet Personel Başkanlığına başvuruları gerektiğine ilişkin mevzuatta bir hükmün bulunmadığından Devlet Personel Başkanlığı'nın atama yapma noktasında doğrudan bir yetkisinin bulunmadığı sonucuna varılarak davanın reddine karar verildiği, diğer bir davada ise İçişleri ve Milli Savunma Bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği amir hükmü doğrultusunda ilgili idarelerce üzerinden uzunca bir süre geçmesine rağmen herhangi bir düzenlemeye gidilmediği, bu hususta pasif bir tutum sergilenmek suretiyle yasa tarafından tanınan atama hakkının sürüncemede bırakıldığı anlaşıldığından; davacının başvurusu üzerine 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu'na eklenen Ek-1 inci Maddesi kapsamında bir değerlendirilme yapılmak suretiyle işlem tesis edilmesi gerekirken başvurunun zımnen reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varıldığı,

açıklamalarına yer verilmektedir.

3. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının 16/01/2023 tarihli ve E-12398592-622.03-19600 sayılı yazısında;

3.1. Başkanlığın kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistikî bilgileri toplamak, personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak, kurumlar arası veri paylaşımı ve değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamakla görevli olduğu, bu görev çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşları tarafından Başkanlık Kamu Personeli Bilgi Sistemi bünyesindeki Kadro Uygulaması Bilgi Sistemi üzerinden girişi sağlanan kadro bilgilerinin kurum, teşkilat, hizmet sınıfı, derece, cinsiyet ve unvan bazında tutulduğu,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoluk Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr

sistemde kişisel bilgi yer almadığı, bahse konu yönetmeliğin hazırlanmasının ve yürürlüğe konulmasının Başkanlığın görev alanında olmadığı, açıklamalarına yer verilmektedir.

4. İçişleri Bakanlığının 25/01/2023 tarihli ve E3804513200043761 sayılı yazısında;

4.1. Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde sözleşmeli er ve erbaş istihdam edilmediği, Sahil Güvenlik Komutanlığında 2014 yılında 217 sözleşmeli istihdam edildiği, söz konusu personelden 11 tanesinin yedi yıllık hizmet süresini doldurduğu ve bunlardan 10' unun istihdam için başvuruda bulunduğu,

4.2. 6191 sayılı Kanun'un Ek 1 inci Maddesinde yayımı öngörülen yönetmeliğin yürürlüğe konulması sürecinin Milli Savunma Bakanlığı koordinesinde yürütüldüğü, açıklamalarına yer verilmektedir.

5. Milli Savunma Bakanlığının 30/01/2023 tarihli ve E-33827891-010.03-2020939 sayılı yazısında;

5.1. 6191 sayılı Kanun'un Ek 1 inci maddesinde belirtilen Yönetmeliğin ilgili bakanlıkların onaylarının alınmasını müteakip yürürlüğe konulmasına yönelik işlemlerin yürütüleceği,

5.2. Anılan Kanun maddesinde sözleşmeli erbaş ve erlerin kamuda istihdam çalışmalarının koordinasyon görevinin Devlet Personel Başkanlığına verildiği, ancak taslak Yönetmelik çalışmalarının devam ettiği dönemde 09/07/2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı KHK'nın 125'inci, geçici 1 ve 3'üncü maddeleri gereğince Devlet Personel Başkanlığı ilga edilerek anılan Başkanlığın personeli, görev ve yetkileri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredildiği, ayrıca 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleştirilen düzenlemelerle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının iki ayrı bakanlık olarak yeniden teşkilatlanması neticesinde sözleşmeli erbaş ve erlerin kamuda istihdamlarına ilişkin işlemleri yürütme görev ve yetkisinin hangi kurum tarafından yerine getirileceğinin tespit edilmesi hususunda tereddüt hasıl olduğu, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından kamuda istihdam işlemlerini yürütme görev ve yetkisinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ait olduğunun bildirilmesi üzerine yönetmelik çalışmalarına devam edildiği, taslağın ilgili bakanlıklarda onay aşamasında olduğu,

5.3. Bugüne kadar kamuda istihdam için başvuruda bulunan 804 sözleşmeli erbaş ve erin başvurularının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bildirildiği, 2022 yılında 7 nci hizmet yılını doldurarak kamuda istihdam edilme talebinde bulunan sözleşmeli erbaş ve erlerin başvurularının şubat ayı sonuna kadar aynı Bakanlığa iletileceği,

5.4. Yönetmelik çalışmasının devam ettiği gerekçesiyle sözleşmeli erbaş ve erlerin başvurularının, işlem yapılmak üzere ilgili Bakanlığa gönderilmemesi hususunda Ankara 23. İdare Mahkemesinin 24/02/2021 tarihli ve 2020/2106 sayılı kararıyla yürütmenin durdurulmasına hükmettiği,

açıklamalarına yer verilmektedir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

6. 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Kamu hizmetlerine girme hakkı" başlıklı 70 inci maddesinin birinci fıkrasında; "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.", "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişine ilgili şikâyetleri inceler.",

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Cankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetçiligikurumu@hs01.kep.tr

7. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir..." ,

8. 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu'nun "Kamuda istihdam" başlıklı Ek-1 nci maddesinin birinci, ikinci, dördüncü ve beşinci fıkralarında; "(1) Sözleşmeli erbaş ve er olarak en az yedi hizmet yılını doldurarak ayrılanlardan nitelik belgesi olumlu olanlar, ilgili mevzuatlarındaki şartları taşımaları kaydıyla kamu kurum ve kuruluşlarının boş kadro ve pozisyonlarına bu maddedeki usul ve esaslar çerçevesinde atanırlar. (2) Sözleşmeli erbaş ve erlerden talepte bulunanların bilgileri, hizmet süresi en fazla olandan başlamak üzere İçişleri veya Millî Savunma bakanlıkları tarafından yılda bir defa şubat ayının son gününe kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. İlgili personelin bildirilmiş olması atanma için tek başına hak teşkil etmez. ...Bir ay içinde yapılacak mülakatta başarılı bulunarak atanmaların bilgileri bir ay içinde ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.(4) Başvuru, mülakat, atama ve diğer işlemlere ilişkin usul ve esaslar İçişleri ve Millî Savunma bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. (5) Bu madde kapsamında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye, gerekli bilgi ve belgeleri istemeye, araştırma ve inceleme yapmaya ve uygulamayı yönlendirmeye Devlet Personel Başkanlığı yetkilidir",

düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ SADETTİN KALKAN'IN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

9. Kamu Denetçisi tarafından, yedi hizmet yılını tamamlamış sözleşmeli er ve erbaşların kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonlarında istihdam edilmelerine ilişkin 6191 sayılı Kanun'un Ek-1'inci maddesinde anılan Yönetmelik hazırlıklarının tamamlanmasının hukuka ve hakkaniyete uygun olacağı değerlendirilmiştir.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

10. Sözleşmeli er/erbaş olarak görev yapıp yedi hizmet yılını tamamlayan başvuran, 6191 sayılı Kanun'un Ek-1'inci maddesi kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarının boş kadro ve pozisyonlarına atanmak istediğini, ancak anılan düzenlemede belirtilen yönetmeliğin hazırlanıp yürürlüğe konulmaması nedeniyle atanamadığını belirterek; söz konusu yönetmeliğin yürürlüğe konulmasını talep etmektedir.

11. 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu'na 13/07/2013 tarihli ve 6496 sayılı Kanun ile eklenen Ek-1 inci maddeye göre sözleşmeli erbaş ve er olarak en az yedi hizmet yılını doldurarak ayrılanlardan nitelik belgesi olumlu olanların, ilgili mevzuatlarındaki şartları taşımaları kaydıyla kamu kurum ve kuruluşlarının boş kadro ve pozisyonlarına atanacağı düzenlenmiştir. Talepte bulunanların başvuru, mülakat, atama ve diğer işlemlerine ilişkin usul ve esasların ise İçişleri ve Millî Savunma Bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

12. Kurumumuza sunulan bilgi ve belgelerden 6191 sayılı Kanun'un başvuruya konu maddesi kapsamında gerekli işlemler yapılmakta iken 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığının bir yıl süreyle çalışmalarına devam edip sonrasında ilga edileceğinin hüküm altına alınması, 10/07/2018 tarihli ve 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile mülga Devlet Personel Başkanlığının görevlerinin Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmesi, 04/08/2018 tarihli ve 15 sayılı "Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile Bakanlığın adının Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına dönüştürülmesi, daha sonra 21/04/2021 tarihli ve 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çalışma

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinadaı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetciligikurumu@hs01.kep.tr

Genel Müdürlüğünün görevlerinin yeniden düzenlenmesi, daha önce Çalışma Genel Müdürlüğüne verilen mülga Devlet Personel Başkanlığının görevlerinin büyük bir bölümünün Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğüne verilmesi gibi mevzuat değişiklikleri nedeniyle 6191 sayılı Kanun'un Ek-1 inci maddesinde belirtilen yönetmeliğe dair çalışmaların tamamlanmadığı görülmektedir. 2022 yılında ise yasal altyapının oluşturulması ve 6191 sayılı Kanun'un Ek-1 inci maddesi kapsamındaki işlemlerden sorumlu kurum ve kuruluşların belirlenmesiyle daha önceden hazırlanmış olan yönetmelik taslağında Milli Savunma Bakanlığınca gerekli değişikliklerin yapıp ilgili kurumların görüşüne sunulduğu, bu görüşlerin tamamlanması akabinde yönetmeliğin imzaya sunulacağı anlaşılmaktadır.

13. Başvuru konusunun çözümü hususunda görüşmek üzere, Kurumumuzca, 05/01/2023 tarihinde Kamu Başdenetçisi Sn. Şeref MALKOÇ başkanlığında, Kamu Denetçileri Sn Sadettin KALKAN, Sn. Yahya AKMAN, Sn. Celile Özlem TUNÇAK ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Dairesi Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Çalışma Genel Müdürlüğü temsilcilerinin katılımı ile bir toplantı düzenlenmiştir.

14. Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk kurallarının belirli, istikrarlı ve öngörülebilir olması, bireylerin bu kuralların kendilerine uygulanması sırasında idarece gerçekleştirilen tüm işlem ve eylemlerde devlete güven duymaları ve bu güvenin hukuk tarafından korunması olarak tanımlanabilir. (*Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi - Yıl 9, Sayı 17, Haziran 2021 - Araştırma Makalesi Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi, Dr. Mehpere ÇAPTUĞ*). Anayasa Mahkemesi kararlarında hukuki güvenlik ilkesini genellikle şu şekilde tanımlamıştır: "Hukuk güvenliği, temel hak ve güvencelerinde korunan ortak değerdir. Hukuk devleti hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm işlem ve eylemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerektirir."

15. Başvuru konusuna esas 6191 sayılı Kanun'un Ek-1 nci maddesi; "Başvuru, mülakat, atama ve diğer işlemlere ilişkin usul ve esaslar İçişleri ve Milli Savunma bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." hükmüne amirdir. Bu doğrultuda mezkur maddede sayılan idareler tarafından söz konusu usul ve esaslara ilişkin alt düzenlemelerin yapılması hukuki güvenlik ilkesinin gereğidir. Hukuki güvenilirliği gözeterek, hak kayıplarına ve mağduriyetlere sebep olmamak için, başvuruya konu edilen hususlara ilişkin yönetmeliğin daha fazla geciktirilmeksizin yayınlanması idarenin sorumluluğudur. Aksi takdirde, idarenin Kanun hükmünde öngörülen Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliği düzenleyerek yayınlaması veya makul sürede yayınlaması; hukuki güvenlik, idareye güven ve haklı beklenti ilkelere zedeleyecektir. **Kanun hükmünün uygulanacağına güvenen bireylerin hakkaniyete uygun beklentilerinin, Kanunda öngörülen düzenlemelerin İdarece yayınlanması suretiyle korunması gerektiği değerlendirilmektedir.**

16. Bunun yanı sıra, her ne kadar yönetmelik hazırlıklarının tamamlanamaması, idarenin iradesi dışındaki mevzuat değişikliklerinden kaynaklandığı anlaşılmakta ise de; bu durum, Anayasamızca güvence altına alınan ve yasa tarafından tanınan kamu hizmetine girme hakkının kullanılmasını geciktirdiğinden, Kanunun emredici hükmünün ilgili kurum ve kuruluşlara daha fazla geciktirilmeksizin yerine getirilmesi gerekmektedir.

17. Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; yedi hizmet yılını tamamlamış sözleşmeli er ve erbaşların kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonlarında istihdam edilmelerine ilişkin 6191 sayılı Kanun'un Ek-1'inci maddesinde anılan yönetmeliğin yayınlanmamasının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu değerlendirilmekte olup; hak kayıplarının ve mağduriyetlerin önlenmesi için söz konusu yönetmelik düzenlemesinin geciktirilmeksizin hazırlanarak yayınlanması gerektiği kanaat ve sonucuna varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoluk Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetligikurumu@hs01.kep.tr

18. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin 'karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesine uymadığı tespit edildiğinden, İdarenin bahse konu ilkelere uygun davranması önerilmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

19. 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsayılan) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

- 1) 6191 sayılı Kanun'un Ek-1 inci maddesinde belirtilen yönetmelik taslağına ilişkin görüşlerin ivedilikle Millî Savunma Bakanlığına iletilmesi ve sonrasında taslağın hazırlanmasına ilişkin Millî Savunma Bakanlığınca talep edilebilecek işlemlerin de geciktirilmeksizin tamamlanması hususunda **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA** ve **ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**
- 2) 6191 sayılı Kanun'un Ek-1 inci maddesinde belirtilen yönetmelik taslağına ilişkin görüşlerin hızla değerlendirilmesi ve yönetmeliğin imzaya sunulması işlemlerinin ivedilikle tamamlanması hususunda **MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, İçişleri Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemlerin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **başvurana** ve **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA, MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞINA** ve **ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞINA** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisiince karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinahı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr

**OMBUDSMAN
AKADEMİK DERGİSİ
YAYIN KURALLARI**

ETİK KURALLAR

1. Sosyal bilimler dahil olmak üzere tüm bilim dallarında yapılan araştırmalar için ve etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir.
2. Makalelerde Araştırma ve Yayın Etiğine uyulduğuna dair ifadeye yer verilmelidir.
3. Ulusal ve uluslararası standartlara atıf yaparak, dergide ve/veya web sayfasında etik ilkeler ayrı başlık altında belirtilmelidir. Örneğin; dergilere gönderilen bilimsel yazılarda, ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'un Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartları dikkate alınmalıdır.
4. Etik kurul izni gerektiren çalışmalarda, izinle ilgili bilgiler (kurul adı, tarih ve sayı no) yöntem bölümünde ve ayrıca makale ilk/son sayfasında yer verilmelidir. Olgu sunumlarında, bilgilendirilmiş gönüllü olur/onam formunun imzalandığına dair bilgiye makalede yer verilmesi gereklidir.
5. Kullanılan fikir ve sanat eserleri için telif hakları düzenlemelerine riayet edilmesi gerekmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK DERGİSİNİN AMAÇ VE KAPSAMI

Kamu Denetçiliği Kurumu; hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına saygının geliştirilmesi ve ayrıca halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttüğü inceleme ve araştırmalar sayesinde, çok kısa süre içerisinde kamu vicdanının güçlü bir sesi olmayı başarmıştır. Bu sayede Kurumumuz, hem bireyler hem de kamu idaresi için bir fırsat oluşturmakta, kamu vicdanı ile uyuşmayan konularda idare ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanmasına katkıda bulunmakta, iyi yönetim ilkelerine dayalı çağdaş bir yönetim anlayışının ülkemizde de yerleşmesine hizmet etmektedir. Aynı zamanda, vatandaşların doğrudan ve ücretsiz bir şekilde sıkıntılarını iletip adalet arayabilecekleri ve yönetime iştirak etmelerine imkân sağlayacak bir kamu mercii görevi üstlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumumuzun varlığı, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından çok önemli bir güvencedir. Vatandaşlar açısından bir güvence olduğu kadar; idare açısından da demokrasi ve hukukun yerleşmesine öncülük eden rehber niteliğinde bir kurumdur. Tarihsel olarak Türk devlet geleneğimizin dayandığı temeli oluşturan ve "insanı yaşat ki devlet yaşasın" ifadesi ile anlam kazanan "hak", "hukuk", "adalet" ve "vicdan" kavramlarının, idari işleyişte yerleştiğine işaret eden güçlü bir kanıttır. Bir başka ifade ile ülkemizde, demokratik hukuk devleti ilkesinin işlerlik kazandığının somut bir göstergesidir. Ayrıca devletimizin kendine güvendiği ve kendini halkın denetimine açtığı anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda, vatandaşların haklarını arayıp, sorumluluklarının bilincine varmalarını ifade eden "haklar kültürünün" gelişmesine imkân veren, demokrasi tarihimizin çok önemli milat noktasını oluşturmaktadır.

Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşlar yanında medya, kamu idareleri, sivil toplum örgütleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar gibi paydaşlarımızın değerlendirmeleri, çalışmalarımız hakkında kıymetli geri bildirimler sunarak bizleri sürekli değişim ve gelişim içerisinde tutmaktadır. Bu çerçevede, akademik camianın geçmiş tecrübelerden alınan dersler ışığında gelecek hakkındaki tarafsız öngörülerini içeren çalışmaları, güncel gelişmelerin takip edilmesinde bizlere yol göstermektedir. Ombudsmanlığın teorik arka planıyla pratikteki uygulamalarını bir araya getirerek teorinin ayaklarının yere basması, pratiğin ise evrensel ilkelerle zenginleşmesini sağlamak gerekliliği, akademik çevrelere Ombudsmanlığı icra edenin bakış açısının yansıtılması fikrini doğurmuş ve elinizdeki dergi bu noktadan hareketle hazırlanmıştır.

Dergimize; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türünde gönderilen her türlü özgün yazın kabul edilmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Ombudsman Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 sayı çıkarılan, bilimsel ve akademik düzeyde araştırma ve makalelerin yayımlandığı hakemli ve süreli bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı'nda taranmaktadır.
2. Dergide yayınlanacak makalelerin dil ve anlatımı bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
3. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
4. Derginin yazım dili Türkçe ve İngilizcedir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.
5. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özeti alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
6. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi yayın ilkeleri ve yazım kurallarına göre düzenlenmiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na ve kamu yayıncılığına uygunluğu açısından incelenir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazara geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak, ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.
8. Dergimiz, kör hakemlik ilkeleri çerçevesinde yayın yapmaktadır. Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere

en az iki hakeme gönderilir. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanır. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir.

9. Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Yabancı dildeki çalışmaların yayınlanması Editör Kurulunun kararına bağlıdır. Yayın ilkelere uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alınmayabilir.
10. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler Kamu Denetçiliği Kurumunun ve Ombudsman Akademik Dergisinin görüşleri değildir. Tüm makalelerde ileri sürülen görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir.
11. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Ombudsman Akademik Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.
12. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlara uygunluk aranmaktadır.
13. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.
14. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler "Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan Harcama Pusulasını" ıslak imzalı olarak "Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA" adresine posta ile göndermek zorundadırlar.
15. Yazışma adresi: Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA. E-mail: egitim@ombudsman.gov.tr

OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, "Microsoft Office Word" programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Geçmesi halinde ise Editörler Kurulu tarafından değerlendirilecektir.
3. Sayfa düzeni; Sol: 3,5 cm, Sağ: 2,5 cm, Üst: 3 cm ve Alt: 3 cm olmalıdır.
4. Makaleler, 12 punto ve "Times New Roman" yazı tipi ile 1 satır arası kullanılarak yazılmalıdır. Paragraflar aralık öncesi ve sonrası "6 nk" olmalıdır. Yazımda, virgül ve noktalardan sonra bir karakter ara verilmelidir.
5. Yazının ilk sayfasında yazar isimlerinden sonra özetler başlık dahil 10 punto ile "Times New Roman" yazı tipi ile yazılmalıdır. Başlıklar kalın punto ile yazılmalıdır.
6. Paragraflarda başlangıç girintisi "ilk satır" ve 1,25 cm; paragraf girintisi sağ ve sol "0" cm olmalıdır. Paragraflar arasında ilave boş satır bırakılmayacaktır. Diğer düzenlemeler dergi editörleri tarafından yapılacaktır.
7. Yazarın unvanı ile ad ve soyadı, makale başlığının sağ altında belirtilmelidir. Aynı sayfanın dipnotlar için ayrılan kesim çizgisinin altında ise yazarın görev yeri gösterilmelidir.
8. Şekil ve tablolara metin içinde yer verilmelidir. Şekil adı, şeklin altında; tablo başlığı, tablonun üzerinde yer almalıdır. Şekil ve tablo numaraları 1, 2, 3, ... şeklinde olmalıdır.
9. Makalede ana konu ve alt konular 1., 1.1., 1.1.1., 1.1.2., 1.1.2.1. gibi ondalıklı şekilde numaralandırılmalıdır. Ana konuların adlarının bütün harfleri büyük ve kalın yazılmalı, alt konuların ise, sadece baş harfleri büyük ve kalın yazılmalıdır.

ATIFLAR

10. **Atıflar, metin içerisinde bağlaç yöntemi veya dipnot yöntemi kullanılarak yapılabilir.** Açıklama notları ise, sayfa altında dipnot şeklinde (8 punto ile) ifade edilmelidir.

Metin içerisindeki atıflar; yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı ve sayfa numarası şeklinde yapılmalıdır. Yazar adı yoksa kurum adı yazar yerine kullanılmalıdır. Örnek;

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt, 2009: 68).
- İki yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt ve Zerenler, 2006: 28).
- Üç ve daha çok yazarlı yayınlarda atıf: (Şahin, vd., 2007:14).
- Birden fazla kaynağa atıf: (İsbir, 2008: 66; Eken, 2005: 36)
- Kaynağın tamamı için atıf: (Eryılmaz, 2005)
- Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: (TODAİE, 2003: 45).

Dipnot yöntemi kullanılarak yapılan atıflar; (10 punto ile) yazar(lar)ın adı-soyadı ve parantez içerisinde kaynağın yılı, kaynağın tam adı, yayın evi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(ları)sı şeklinde olmalıdır.

Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Öğüt (2009), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Acar ve Nilüfer Tetik (2008), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.

Üç yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin vd. (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.

Çeviri Kitaplar: Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri** (Türkiye'nin Meseleleri), Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul, s.84.

Dergiler: Ali Şahin (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetimsel Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, s.28.

Gazeteler: Türker Alkan (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", Radikal Gazetesi, 30 Mart, par.5.

Tezler: Ali Şahin (2003). Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.

11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise sürekli yayınlardakine benzer şekilde atıf yapılır. İnternette indirilen kaynak için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi kaynağın yılı olarak kullanılır. Eğer atfın yazarı belli değilse parantez içerisinde internet sitesinin kurumu ve erişim yılı yazılmalıdır.

Örnek;

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olan yazıdan atıf: (Ortaylı, 2002)

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olmayan yazıdan atıf: (Rekabet Kurumu, 2008).

Dipnot kullanımlarında ise;

İlber Ortaylı (2007), "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007), par.11.

UYAP (2007), "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007), s.3.

MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar dergipark üzerinden gönderilir. **<http://dergipark.gov.tr/>** adresinden **"Ombudsman Akademik" dergisi üzerinden makale gönderimi yapılır**. Bundan sonraki süreçlerde **dergipark** üzerinden takip edilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan ORCID ID numarasını (eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış kapak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir hakeme de gönderilebilir. Gönderilen yazıların kime ait olduğu konusunda hakemlere, hakemlerin kimlikleri konusunda da yazarlara bilgi verilmez.
4. Hakemlerden gelen değerlendirme raporları doğrultusunda makalenin yayımlanmasına, yazardan düzeltme istenmesine ya da makalenin geri çevrilmesine karar verilecektir. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç 1 ay içinde yapılarak dergimize ulaştırılması gerekmektedir.
5. Hakem süreçleri başarı ile sonuçlanan ve yayın portföyüne alınan yazılar Editörler Kurulu'nun belirlediği sıraya göre yayımlanır.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEK KARARLARININ YAYIMLANMA GEREKÇESİ VE USULÜ

Dergimizin her sayısında, bilimsel çalışmaların ardından Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen örnek kararlar da eklenebilir. Örnek kararların dergiye eklenmesinin gerekçeleri şunlardır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının özellikle akademik camiada tanıtımını yapmak, verilen kararlarımız hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamak.
2. "Ombudsman Akademik" hakemli dergisinin hayata geçirilmesinde de önemli bir neden olan, Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal görevi yanında verdiği kararlara ilişkin bilimsel çalışmalar üretilebilmesi konusunda akademisyenlere fikir vermek.
3. Dostane çözüm kararlarından örnekler konularak Kurumumuzun uzlaşma yolu ile karar çözme yeteneği hakkında bilgilendirme yapmak.

Ayrıca örnek kararlar seçilirken dikkat edilen hususlar şunlardır

1. En az iki tane Kamu Başdenetçisinin imzası ile yayımlanan tavsiye veya ret kararı örneği ile kamu denetçilerinin imzası ile yayımlanan birer tane dostane çözüm kararı konulabilir.
2. Kararlar seçilirken toplumun genelini ilgilendiren veya basın yayın organları tarafından takip edilenler öncelikli olarak ele alınabilir.



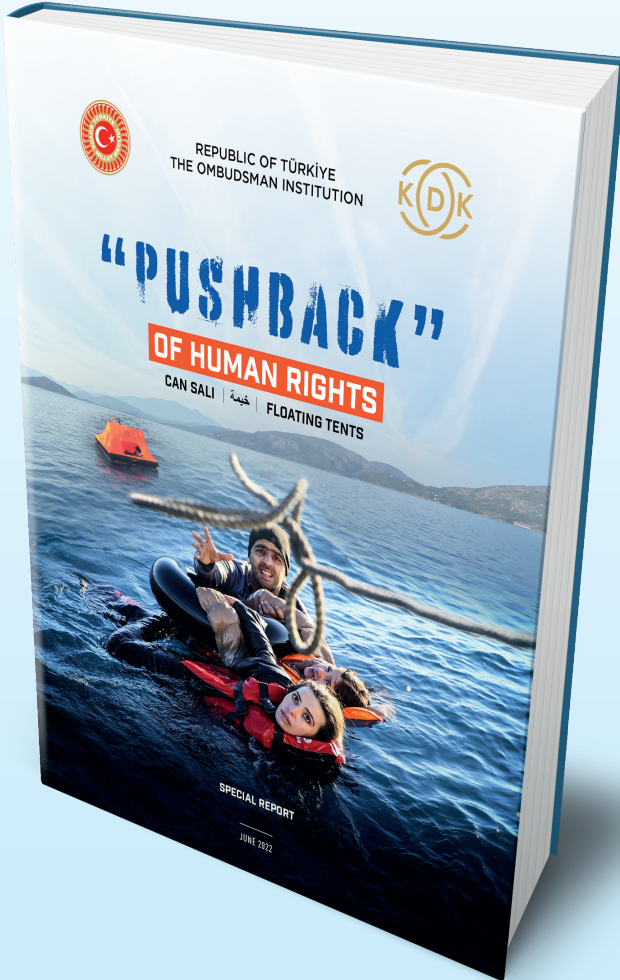
KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

“PUSHBACK”

OF HUMAN RIGHTS

CAN SALI | خيمة | FLOATING TENTS

SPECIAL REPORT



Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 9 • SAYI/ISSUE: 18 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2023

İDAREYLE SORUNLARINIZI
DOSTANE
ÇÖZÜYORUZ

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Adres: Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA

Telefon: (312) 465 22 00 | Faks: (312) 465 22 65

E-Posta: iletisim@ombudsman.gov.tr

   /TRombudsman

www.ombudsman.gov.tr