



# SAYIŞTAY DERGİSİ

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına  
Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal  
Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme

•  
Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü,  
İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği

•  
Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi:  
Malatya Belediyesi Örneği

•  
Birleşmiş Milletler Ortak Teftiş Birimi'nde Reformun Gerekliği

•  
Ormanlar Üzerindeki Bazı Mülkiyet Uyuşmazlıkları ve  
Bunlara İlişkin Çözüm Önerileri

•  
INTOSAI Yirminci Genel Kurul Toplantısı ve  
Johannesburg Kararları

•  
SAYIŞTAY KARARLARI

HAKEMLİ DERGİ  
EKİM - ARALIK 2010  
SAYI : 79

# SAYIŞTAY DERGİSİ

## ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1091

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Sahibi</b>                         | : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına<br><b>Erol AKBULUT</b><br>Başkan Yardımcısı  |
| <b>Sorumlu Yazı İşleri Müdürü</b>     | : <b>Dr. H. Ömer KÖSE</b><br>Uzman Denetçi  |
| <b>Yayın Kurulu</b>                   | : <b>Dr. H. Ömer KÖSE</b><br>Uzman Denetçi<br><b>Dr. Selami ER</b><br>Başdenetçi<br><b>Müslüm PARLAK</b><br>Başdenetçi<br><b>Murat TURHAN</b><br>Başdenetçi<br><b>Dr. Ahmet TANER</b><br>Başdenetçi<br><b>Filiz KÖROĞLU</b><br>Denetçi<br><b>Serhat KÖKSAL</b><br>Denetçi |
| <b>Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.</b> | : <b>Seher ÖZER ÜTÜK</b><br>Tercüman  |
| <b>Kapak Tasarımı</b>                 | : <b>Yasemin ERDAL</b><br>Grafiker  |
| <b>Baskı</b>                          | : Sayıştay Başkanlığı<br>Yayın İşleri Müdürlüğü   |
| <b>Kapak Baskı</b>                    | : Ankara Üniversitesi Basımevi  |
| <b>Baskı Tarihi</b>                   | : Mart 2011   |
| <b>Yayın Türü</b>                     | : Yaygın Süreli Yayın   |
| <b>Yönetim ve Yazışma Adresi</b>      | : Sayıştay Başkanlığı<br>Yayın İşleri Müdürlüğü<br>06100 Balgat/ANKARA  |
| <b>e-posta</b>                        | : <a href="mailto:dergi@sayistay.gov.tr">dergi@sayistay.gov.tr</a>  |
| <b>İnternet Adresi</b>                | : <a href="http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi">www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi</a>  |

*Sayıştay Dergisi Sayıştay Başkanlığınca üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.*

*Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.*

*Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.*

*Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar Yayın Kurulunun ön incelemesi ve en az iki hakemin değerlendirmesi sonucunda yayımlanmaya uygun bulunması koşuluyla yayımlanır.*

*Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.*

*Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.*

*Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.*

*Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.*

|   |                             |
|---|-----------------------------|
|  | <b>SAYIŞTAY<br/>DERGİSİ</b> |
| SAYI: 79  | EKİM-ARALIK 2010            |

## İÇİNDEKİLER

- 3 Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Sayıştay Tarafından Denetimi: Değişen Anayasa ve Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme**  
Hasan ALTINDAL  
Sayıştay Denetçisi
- 31 Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği**  
Yrd. Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU  
Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bil. Fak. Kamu Yönetimi Bölümü
- 63 Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelesi: Malatya Belediyesi Örneği**  
Yrd. Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN  
İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bil. Fak. Kamu Yönetimi Bölümü
- 97 Birleşmiş Milletler Ortak Teftiş Birimi'nde Reformun Gerekliliği**  
Dr. Özgür MENGİLER  
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

**127 Ormanlar Üzerindeki Bazı Mülkiyet Uyuşmazlıkları ve Bunlara İlişkin Çözüm Önerileri**

Suat ŞİMŞEK

Maliye Bakanlığı Milli Emlak Kontrolörü

**157 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**

**159 INTOSAI Yirminci Genel Kurul Toplantısı ve Johannesburg Kararları**

Seher ÖZER

Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

**167 SAYIŞTAY KARARLARI**

**169 Temyiz Kurulu Kararları**

# **TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ’NİN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ADINA SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ: DEĞİŞEN ANAYASA VE YASAL DÜZENLEMELER ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME**

**Hasan ALTINDAL\***

## **ÖZET**

TBMM adına Devletin gelir, gider ve mallarını denetlemekle görevli bir yüksek denetim organı olarak Sayıştay, diğer kurum ve kuruluşlar gibi Türk Silahlı Kuvvetlerinin denetimini de yapmakla yükümlüdür. Ancak Sayıştay’ın bu alandaki yükümlülükleri ve sahip olduğu yetkiler, tarihsel süreç içerisinde dönemselsel olarak önemli farklılıklar göstermiş ve bu farklılıklar, özellikle hesap verme sorumluluğu ve saydamlık ilkelerinin ön plana çıktığı yeni yönetim yaklaşımlarının hayata geçirilmeye çalışıldığı son dönemlerde kamuoyunun gündeminde çok fazla tartışılmaya başlanmıştır.

Savunma harcamaları ve askeri malların denetimi konusunda Cumhuriyetin ilk yıllarında herhangi bir istisna veya muafiyet bulunmazken, güvenlik algılamalarındaki konjonktürel değişimler nedeniyle sonraki dönemlerde birtakım sınırlamalar getirilmiştir. Son yıllara kadar devam eden bu sınırlamalar, anayasa değişiklikleri ve yeni Sayıştay Kanunu ile ortadan kaldırılmış ve Sayıştay’ın, dolayısıyla TBMM’nin denetim yetkisini daha etkin bir şekilde kullanmasını sağlayacak düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler, hem Sayıştay hem de parlamenter demokrasi adına önemli kazanımlar sağlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Sayıştay, Savunma Harcamaları, Askeri Mallar, Dış Denetim

## **AUDIT OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS ON TURKISH ARMED FORCED ON BEHALF OF THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY: AN EVALUATION WITHIN THE FRAMEWORK OF AMENDED CONSTITUTIONAL AND LEGAL ARRANGEMENTS**

## **ABSTRACT**

As an audit organization responsible for auditing revenues, expenditures and assets of the State on behalf of the Turkish Grand National Assembly, Turkish Court of Accounts is also liable to audit the Turkish Armed Forces like other public institutions

---

\* Sayıştay Denetçisi

and organizations. However, responsibilities and authorities of Turkish Court of Accounts in this regard have shown significant differences throughout the historical process, and these differences have been extensively discussed by public opinion in recent years, when the new management approaches, among which accountability and transparency come into the fore, are realized.

Although there was no exception or exemption with respect to audit of defense expenditure and military assets in the first years of the Republic, certain limitations were introduced in subsequent years due to cyclical changes in the perception of security. These limitations lasted until recent years have been removed with constitutional amendments and the new Turkish Court of Accounts Law; new arrangements have ensured effective use of audit mandate by Turkish Court of Accounts and thus, by the Turkish Grand National Assembly. These arrangements have important implications both for Turkish Court of Accounts and for parliamentary democracy.

**Keywords:** Turkish Court of Accounts, Defense Expenditure, Military Assets, External Audit.

## 1. GİRİŞ

Sayıştay, ilk Anayasa olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi'den itibaren Anayasal yetkilerle donatılmış ve Meclis adına devletin gelir, gider ve mallarının denetimini yapan bir yüksek denetim organıdır. Bu yönüyle Sayıştay, uzun ve köklü bir geçmişe sahiptir ve parlamenter demokrasi için çok önemli bir görevi yerine getirmektedir.

Silahlı Kuvvetlerin Sayıştay tarafından denetimi konusunda tarihsel süreçte birçok hukuki düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler, zaman zaman Sayıştay denetiminin kapsamı ve niteliği açısından sınırlayıcı birtakım hükümler içermiştir. Hukuk sistemimizde güvenlik konularına ilişkin istisna ve muafiyetler özellikle askeri müdahalelerden sonra daha fazla genişletilmiş ve bu istisna ve muafiyetler günümüze kadar devam etmiştir.<sup>1</sup> Ancak bugün gelinen noktada 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin Sayıştay tarafından denetimine ilişkin herhangi bir sınırlama bulunmamakta ve bu denetim Sayıştay tarafından genel usul ve esaslara göre yapılmaktadır.

---

<sup>1</sup> 1960 askeri darbesi sonrası yeni anayasa yapılmış, 1971 muhtırası sonucunda anayasada köklü değişikliklere gidilmiş ve 1980 askeri darbesinden sonra da 1982 Anayasası yürürlüğe konulmuştur. Askeri darbeler sonrasında en üst hukuk normu olan anayasal ölçekte düzenlemeler yapılarak devletin yapısına müdahale edilmiştir.

Bu çalışmada, TSK'nın Sayıştay tarafından denetiminin anayasal, yasal ve ikincil mevzuat açısından Cumhuriyet tarihi boyunca geçirdiği evreler ve değişim süreci incelenmektedir. İlk olarak TSK'nın dış denetim açısından sahip olduğu özel durum karşısında tüm dünyada giderek ön plana çıkan hesap verme sorumluluğu çerçevesinde Sayıştay denetiminin artan önemi ve askeri harcamaların denetlenmesinin hesap verebilir ve saydam bir yönetim için gerekliliği üzerinde durulacak; askeri harcamaların denetimine ilişkin tarihi ve siyasi arka plan kısaca irdelenecektir. Daha sonra konu, tarihsel süreçte ilgili hukuk altyapısında meydana gelen değişim çerçevesinde ele alınacak ve çizilen hukuki çerçeve içerisinde TSK'nın nakit ve taşınır denetimleri kısaca incelenecektir. Konunun bütünlüğü ve askeri harcama ve taşınır denetiminin daha iyi anlaşılması açısından Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu ile Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'nun Sayıştay denetimi karşısındaki konumu ele alınacaktır. Son olarak 18.12.2010 tarihinde yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile TSK'nın TBMM adına Sayıştay tarafından denetiminde ortaya çıkan yeni durum değerlendirilecektir.

## **2. HESAP VERME SORUMLULUĞU VE SİLAHLI KUVVETLERİN ÖZEL DURUMU**

### **2.1. Hesap Verme Sorumluluğu, Saydamlık ve Demokratik Yönetim Açısından Önemi**

Devlet yönetiminde 19. yüzyıla kadar gizlilik prensibi, iktidarın temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmiştir. Ancak demokratik düşünce sisteminin gelişmesiyle birlikte, gizlilik prensibi sorgulamaya tabi tutulmuş ve kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ile saydamlık ön plana çıkmıştır. Bu nedenle çağdaş demokrasilerde saydamlık-gizlilik sarkacı, saydamlık ilkesi lehine hareket etmiş, hatta demokratiklik düzeyi arttıkça saydamlık bir kural, gizlilik ise istisna haline gelmiştir (Şengül, 2008: 15-17).

Kamu yönetiminde saydamlık, performans saydamlığı ve mali saydamlık olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir. Performans saydamlığı, kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine göre hareket edilip edilmediğinin kamuoyu ile paylaşılan bilgiler ve raporlar yardımıyla yine kamuoyu tarafından denetlenmesidir (Avci, 2008: 15). Mali saydamlık ise hükümetin yapısının, fonksiyonlarının, izleyeceği mali politikalar ile bu politikalara ilişkin planlarının ve kamu sektörü hesaplarının kamuoyu ile paylaşılmasıdır (DPT, 2000: 13).

Aslında saydamlık ile hesap verme sorumluluğu ve demokratik yönetim anlayışı arasında doğrusal bir ilişki vardır. Kamu yönetiminde saydamlık arttıkça etkin bir hesap verme sorumluluğu tesis edilebilmektedir. Bu durum toplumun demokrasi bilincini artırır ve halkı yönetime daha etkin bir şekilde katılmaya teşvik eder. Yönetimde saydamlığın sağlanamaması, hesap verme sorumluluğu ilkesini zayıflatır ve demokratik yönetim anlayışını zedeler (Avci, 2008: 17).

Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve Parlatentonun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Dolayısıyla Sayıştay denetimi, demokratik yönetim tarzının temel koşulunu oluşturan hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesinde anahtar konuma sahip olmaktadır (Köse, 2000: 47).

Günümüzde hesap verebilirlik ilkesinin etkin bir şekilde yürütülmesini teminen, bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılacak bir hukuki çerçeve ve etkili hesap verebilirlik düzenlemelerine ihtiyaç duyulmakta (Kesim, 2010: 280), hesap verebilir ve saydam bir yönetimin tesisinde özellikle de Sayıştaylar tarafından Parlamento adına gerçekleştirilen yüksek denetim ya da bağımsız dış denetimin güçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

## **2.2. Sayıştay Denetimi ve Hesap Verme Sorumluluğu**

Denetim; sistemli, planlı, hedefli ve sürekli bir faaliyettir ve bu özellikleri nedeniyle uzman kişilerden oluşan kurul veya kurumlar tarafından yerine getirilmektedir. Denetim, mali yapının sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesi ve dolayısı ile kamuoyunun bilinçlenmesi açısından önem arz etmektedir (DPT, 2000: 97).

Devlet bütçesi hakkında halkın güvenilir ve zamanında bilgiye erişim eksikliği önemli yönetim sorunlarına neden olmaktadır. Gizli hesaplar, bütçe dışı faaliyetler ve etkin bir dış denetimin olmaması yolsuzluğu kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, birçok sivil toplum kuruluşu bütçeler üzerinde etkili denetimlerin yapılması, saydamlığın ve güvenilirliğin sağlanması ve tüm bütçe süreçlerinin toplumun talepleri doğrultusunda gerçekleşmesini talep etmektedirler (Friedman, 2004:330).

Gerçek anlamda katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin tesisi, halkın yönetim hakkında yeterli ve objektif bilgiye sahip olması ile



mümkündür. Parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde, yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesinde en önemli işlevi ise yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Demokratik rolleri ile giderek daha fazla ön plana çıkan bu kurumlar, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetiminin demokratik niteliğinin artması ile birlikte her geçen gün daha çok önem kazanmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 18).

Ülkemizde demokratik gelişmelere paralel olarak halkımızın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisi artmakta ve kamu yönetimini etkileme araçları genişlemektedir. Buna paralel olarak kamu mali yönetimine ilişkin yeni düzenlemelerle kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olan yöneticilerinin hesap verme sorumlulukları genişletilmiş ve sorumluluğun niteliği de hukuka uygunluktan, iyi yönetim ilkelerine ve performans kriterlerine uygunluğa kaydırılmıştır. Yönetimin denetiminde de geleneksel yaklaşımların yerine giderek artan oranda performans yaklaşımı ikame edilmektedir (Köse, 2007: 24).

Ülkemizde Türkiye Büyük Millet Meclisi ve dolayısıyla halk adına dış denetim yapan tek yüksek denetim kurumu Sayıştay'dır. Sayıştay'ın etkinliği hem kamusal kaynakların verimli, etkili ve tutumlu kullanımı açısından hem de demokratik yönetim ve halkın yönetime katılımı açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle Sayıştayın dış denetim yetkisi, Anayasa değişiklikleri ve diğer yasal düzenlemelerle önemli ölçüde genişletilmiş ve kamu kurumlarının mali ve yönetsel işleyişleri ve performansları hakkında TBMM'ye raporlama yükümlülüğü artırılmıştır. Bu yolla Sayıştay'a, kamu yönetimi saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesinde kilit bir rol verilmiştir.

### **2.3. Silahlı Kuvvetlerin Sayıştay Denetiminde Özel Durumu ve Dünyadaki Örnekleri**

Sayıştay devletin gelir, gider ve mallarının denetimini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapmaktadır. Bu çerçevede askeri harcamalar da Sayıştay denetimi kapsamındadır ve bu harcamaların denetimi ile ilgili bir istisna veya muafiyet tanınmamıştır. Ancak askeri malların denetimine ilişkin Sayıştay denetimi birçok nedenden dolayı ya yapılamamış ya da kısmen yapılmış ve istenilen etkinlik sağlanamamıştır.

Ülke Sayıştayları, savunma ve güvenlik alanlarında farklı konularda denetim yapmakta ve hazırladıkları raporlar kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Örneğin İngiltere Sayıştayı (NAO) Savunma Bakanlığı bütçesi üzerinde yaptığı

rutin denetimlerin yanı sıra, savunma alanında yapılan projeleri de denetlemekte ve genellikle büyük savunma projeleri hakkında her yıl bağımsız bir rapor üretmektedir. Bu raporlar, diğer denetim raporları gibi kurumsal internet siteleri aracılığıyla tüm dünya ile paylaşılmaktadır.

Amerikan Sayıştay (Government Accountability Office-GAO), Amerikan Kongresi'nin talepleri doğrultusunda savunma ve güvenlik konularına ilişkin birçok konuda denetim yapmış ve hazırladığı raporlar hem Kongre hem de karar vericiler açısından önemli sonuçlar ortaya koymuştur.<sup>2</sup> Silah alım ihalelerinden balistik füze sistemlerine, Afganistan işgalinden gelecek savaş sistemleri programına (Future Combat System-FCS)<sup>3</sup> kadar geniş bir yelpazede denetimlerini gerçekleştiren GAO, yayınladığı açıklamalar (testimony) ve raporlar ile de kamuoyunu bilinçlendirmiştir.

Fransız Sayıştay (Cour des Comptes), her yıl ordu teçhizatlarına ilişkin denetim sonuçlarının değerlendirildiği birkaç rapor yayınlamaktadır. Büyük silah yatırımları, silah endüstrisi, ordudaki profesyonelleşme ve askeri hastaneler Fransız Sayıştay'ın hazırladığı savunma ve güvenlik konularına ilişkin önemli raporlardır (Cour de Comptes, 2006, 2010).

Almanya Sayıştay (Bundesrechnungshof), Eurofighter savaş uçağı sistemlerinin geliştirme çalışmalarına Almanya'nın katılımının yüksek maliyetleri olduğunu belirten bir rapor hazırlayarak parlamentoya sunmuştur (Focus, 2000). Ayrıca yaptığı denetimlerde, ABD ve Almanya tarafından ortak üretilecek olan donanma gemilerinin füze tehditlerine karşı savunma sistemlerini güçlendirmek için üretilmesi planlanan füze sistemlerinin, ciddi sorunlar içeren bir proje olduğunu ortaya koymuş ve bunun üzerine Almanya füze sistemi üretiminden çekilmiştir (Binici, 2010: 96).

---

<sup>2</sup> Amerikan Sayıştay (GAO)'nun denetim alanına ilişkin bir sınırlama bulunmamaktadır. GAO, özellikle Vietnam Savaşı sırasında savunma harcamaları üzerinde etkili denetimler gerçekleştirmiştir. Hatta GAO'nun internet sitesinde yer alan bir gazete kupürüne göre dönemin savunma bakanı Mc Namara, SSCB lideri Kruşçev'den daha çok GAO başkanı Joe Campbell'den çekinmektedir. Bu algının nedeni ise savunma bütçesindeki yersiz ve gereksiz harcamaları ortaya koyan denetim raporlarının GAO tarafından üretilmesi ve değişen ulusal ihtiyaçlara göre daha öncelikli alanlara kaynak aktarılmasının istenmesidir (GAO, 2010).

<sup>3</sup> 2008 Yılı Savunma Alımlarına İlişkin GAO Açıklaması (GAO-10-350R), 2010. Balistik Füze Savunma Sistemlerine İlişkin GAO Raporu (GAO-09-771), 2009. Gelecek Ordu Savaş Sistemlerine İlişkin GAO raporu (GAO-09-288), 2009.

Amerika ve Fransa örneklerinden de görüldüğü gibi bu ülkelerin Sayıştayları savunma ve güvenlikle ilgili konularda farklı konularda denetimler gerçekleştirmişlerdir. Özellikle maliyeti yüksek silah alımları, silah sistem geliştirmeleri, bakım onarım ve personel giderleri ile ilgili birçok denetim faaliyeti gerçekleştirmişlerdir. Denetimler sonucunda gerek kamuoyu ile paylaşılan ve gerekse gizli oturumlarda ele alınan raporlar kamu kaynağının daha etkin ve verimli kullanılmasına farkındalığın artmasına katkı sağlamıştır. Bu Sayıştaylar saydamlık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirdikleri denetimlerini kendi ülke menfaatleri ile gizlilik ve güvenlik kaygılarını dikkate alarak gerçekleştirmişlerdir. Ancak gizlilik ve güvenlik kaygıları denetimlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesine engel teşkil etmemiştir.

Gelişmiş Batı demokrasileri kadar, henüz istikrarlı bir demokratik yapıya kavuşmamış olan ülkelerde de savunma harcamalarının Sayıştaylar tarafından denetlendiği bilinmektedir. Örneğin askeri yönetimin sivil yapı üzerinde güçlü etkiye sahip olduğu Pakistan'da Sayıştay, savunma harcamalarının denetimini düzenleyen "Savunma Hizmetlerinin Denetimi" (Department of the Auditor General of Pakistan, 2010) adlı ayrı bir denetim rehberi hazırlamış ve bu rehberde denetimi ya da denetçiyi sınırlayıcı herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir. Bu alandaki denetim sonuçları da, diğer alanlardaki denetim sonuçları ile birlikte raporlanmaktadır.

#### **2.4. Türkiye'de Silahlı Kuvvetlerin Denetimine İlişkin Tarihi ve Siyasi Arka Plan**

Hukuk sistemimizdeki askeri iş ve işlemler ile askeri bürokrasiye tanınan istisna ve muafiyetleri tam olarak anlamak için Türk devlet geleneğinde ve Türk bürokrasisinde askeri bürokrasinin yerini iyi anlamak gerekmektedir.

Türk tarihinde askeri başarılar devletin ve milletin başarısı, askeri yenilgiler ise devletin ve milletin hezimetini olmuştur (Ahmet Cevdet Paşa, 1994: 114). Birçok Türk devleti askeri başarıları ile yükselmiş ve askeri yenilgiler ile de yok olmuşlardır (Palmer, 2008: 12-13). Bu gerçek, milletimizin tarihi şuuraltına yerleşmiş ve her dönemde devletin güvenliğine ilişkin konular öncelikli ve önemli konular olarak ele alınmıştır.

Osmanlı Devleti'nde islahat hareketlerinde öncelik askeri teşkilata verilmiştir (Lewis, 1967: 56). Çünkü o dönemde devletin en önemli gücü ordudur ve devletin bekası askeri güçte görülmektedir. III. Selim döneminde

Nizam-ı Cedid ve II. Mahmut döneminde Sekban-ı Cedid, Eşkinici Ocağı ve son olarak da Asakir-i Mansure-i Muhammediye ordusunun kurulması askeriyeyi islahat hareketlerinin merkezine oturtmuştur (Uyar ve Erickson, 2009: 123-124). Bunun yanında Batılı tarzda ilk okul olan Harbiye Mektebi (MSB, 2000: 117) II. Mahmut döneminde kurulmuş ve bu yönüyle Batılı anlamda yetiştirilen ilk profesyonel bürokratlar da askeri sınıftan olmuştur (Çevik, 2004: 94-95).

Batılı tarzda yetiştirilen askeri bürokrasi, ileride yenilik hareketlerinde en önde yer almış (Berkes, 2003: 194) ve ayrıca Cumhuriyetimizin kuruluşuna kadar sürecek olan zor ve sıkıntılı dönemde milletimize öncülük etmiştir (Göküş, 2000: 24). Gerçekten de Cumhuriyetimizi kuran kadro Osmanlı'nın son döneminde Harbiye Mektebinde yetişen genç subaylardır (Çevik ve Göksu, 2002: 40-41). Bu subaylar daha sonraları bakan, başbakan, meclis başkanı, genelkurmay başkanı ve cumhurbaşkanı olup uzun yıllar devleti yönetmiştir.

Uzun ve köklü bir geçmişe sahip olan askeri bürokrasi (Arslan, 2004: 3-4), savaş meydanlarından meclis kürsülerine kadar devletin birçok kademesinde önemli görevler üstlenmiştir (Erhan, 2009: 49-50). Ancak özellikle Atatürk'ün 1923 yılında askerlik yapanların siyasete karışmamaları gerektiğine dair talimatından<sup>4</sup> sonra Mareşal Fevzi Çakmak dışında İsmet İnönü, Kazım Karabekir, Rauf Orbay ve Ali Fuat Cebesoy gibi tüm komutanlar askerlik görevlerinden istifa edip siyasete girmişlerdir (Diamond, 1996: xii). Ayrıca, Türkiye'de askerin devlet yönetimine el koyduğu 1960 ve 1980 askeri darbeleri ile 1971 muhtırası sonucunda, devlet yapısal anlamda askeri bürokrasi tarafından değiştirilmiş (Çevik, 2010: 76-77) ve bunun sonucunda askeri bürokrasi siyasette de etkisini uzun bir süre sürdürmüştür.

Kısaca tarihi temelleri verilen askeri bürokratik uygulamalar ve güvenlik konularına ilişkin ayrıcalıklar, özellikle son dönemde güvenlik algılamalarındaki değişim, demokrasi ve parlamenter sistemin ülkemizde gelişmesi gibi iç faktörler ile Soğuk Savaş'ın<sup>5</sup> sona ermesi, Avrupa Birliği süreci ve küreselleşme gibi dış faktörler nedeniyle daha farklı ele alınmaya başlanmıştır.

---

<sup>4</sup> Bu talimat Aralık 1923 tarihinde yasalaşmıştır (Hale, 1990: 56). Ayrıca 22.05.1930 tarih ve 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nun 148'inci maddesine ilgili husus dercedilmiştir.

<sup>5</sup> Soğuk savaş ve sonrasında yaşanan güvenlik algılamalarındaki değişim için bkz. (Buzan, 1995: 187-211).

### **3. TSK'NIN SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETLENMESİ: TARİHSEL SÜREÇ VE HUKUKSAL ÇERÇEVEDEKİ GELİŞİM**

TSK'nın denetimi, 1924, 1961 ve 1982 tarihli Anayasalarımızda farklı düzenlemelere konu olmuş ve bu düzenlemelerin çeşitli yasa ve yönetmeliklere farklı yansımaları olmuştur. Uygulamada ise, denetim yetkisinin kullanılmasında genellikle bu düzenlemelerin gerisinde kalındığı görülmektedir.

#### **3.1. 1924 Anayasası Dönemi**

1924 Anayasası'nın 100'üncü maddesi; *“Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulu”* şeklindedir (Gözler, 1999: 73). Bu düzenlemede Silahlı Kuvvetlerin ya da askeri harcamaların denetimine ilişkin herhangi bir istisna ya da muafiyet söz konusu değildir. Cumhuriyet döneminde Sayıştay'ın yeniden kurulmasını düzenleyen 24.11.1923 tarih ve 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanun'da da herhangi bir istisna ya da muafiyet söz konusu olmadığı gibi bu dönemde Sayıştay askeri harcamaları denetleyip sonuçlarını TBMM'ye raporlamıştır.

Bu alandaki ilk yasal düzenleme, anayasal dayanağı olmamasına karşın 26.05.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nun 99 uncu maddesiyle yapılmıştır. Bu maddede aynen; *“Devletin kara, deniz ve hava savunma kuvvetlerine ait teçhizat, harp malzemesi, giyecek, yakacak ve yiyecekler ve askeri fabrika ve bunlara bağlı kuruluşlar<sup>6</sup> Milli Savunma ve Deniz Bakanlıklarınca düzenlenip Bakanlar Kurulunca onaylanacak yönetmeliğe göre teftiş ve denetime tabi olup bunlar için kesin hesap düzenlenmeyeceği gibi Sayıştaya hesap da verilmez”* hükmüne yer verilmiştir.

16.06.1934 tarihinde TBMM'de kabul edilen 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu'nda Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Sayıştay tarafından denetimine ilişkin ayrı bir hüküm ya da farklı bir usul yer almamıştır.

---

<sup>6</sup> Kanun maddesinde geçen askeri fabrika ve bunlara bağlı kuruluşlar, 10 Ocak 1921 tarihinde Ankara'da kurulan İmalat-ı Harbiye Umum Müdürlüğü ve bu müdürlüğe bağlı fabrikaları ifade etmektedir. Daha sonra 18.06.1932 tarih ve 2013 sayılı Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğüne Mütedavil Sermaye Verilmesine Dair Kanun ile bu fabrikaların mal satışları için döner sermaye işletmesi kurulmuş ve aynı Kanun'un 2 nci maddesi ile de kurulan döner sermaye işletmesi Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Askeri fabrikalar, 08.03.1950 tarih ve 5591 sayılı Kanun ile Kamu İktisadi Devlet Teşekkülü şeklinde kurulan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) Genel Müdürlüğü bünyesine alınmıştır.

Buna karşın, 12.11.1934 tarih ve 2586 sayılı Kanun'un<sup>7</sup> 1 inci maddesiyle yapılan değişiklikle Jandarma Genel Komutanlığı ve 25.12.1935 tarih ve 2875 sayılı Kanun'un<sup>8</sup> 1 inci maddesiyle yapılan değişiklikle de Gümrük Muhafaza Genel Komutanlığı'na bağlı askeri kurumlar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 99 uncu maddesi hükmünden yararlandırılmış ve Sayıştay denetimine ilişkin muafiyet kapsamı genişletilmiştir.

Ayrıca 04.01.1961 tarih ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 104 üncü maddesinde; *"Orduvevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler ve bunların yönetmelikte gösterilecek her türlü müştemilatı, sarfiyat ve muameleleri bakımından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın vize ve denetimine tabi değildir"* hükmüne yer verilerek 1050 sayılı Kanun dışında ilk defa bir kısım askeri tesisler ve bu tesislerin mal ve işlemleri Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır.

Bu yasal düzenlemeler birlikte ele alındığında, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin denetimine ilişkin olarak Cumhuriyetin ilk yıllarında düşünülmeyen bazı istisna ve muafiyet hükümlerinin zaman içerisinde ihdas edilmeye başlandığını ve kapsamının da giderek genişletildiği görülmektedir.

### **3.2. 1961 Anayasası Dönemi**

27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesi sonrasında yürürlüğe konulan 1961 Anayasası'nda Sayıştay'ın görev ve yetkileri daha detaylı düzenlenmiştir. Anayasa'nın 127 nci maddesinde; *"Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla"* görevli kılınmıştır.

1934 tarihli Divanı Muhasebat Kanunu'nda TSK'nın Sayıştay tarafından denetimine ilişkin ayırık bir hüküm bulunmadığı halde, 1961 Anayasası sonrasında hazırlanan 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesi ile uyumlu bir düzenleme yoluna

---

<sup>7</sup> Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 99. Maddesi Hükmünün Jandarmaya da Teşmili için Mezkur Maddenin Tadiline Dair Kanun.

<sup>8</sup> Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 99. Maddesini Değiştiren 2586 Sayılı Kanun Hükmünün Gümrük Muhafaza Genel Komutanlığı Askeri Kurumları Hakkında da Tatbikatına Dair Kanun.

gidildiği görülmektedir. Bu Kanunun “Askeri kadrolarla askeri teçhizat, levazım, ayniyat, fabrika ve müesseseler, Sayıştay denetimine tabidir” şeklinde başlayan 38 inci maddesinin son fıkrası; “Ancak, bunların denetim usulleri, Sayıştayın görüşü alındıktan sonra Milli Savunma ve Maliye Bakanlıklarınca yapılacak bir yönetmelikte belirtilir” şeklinde bir istisna hükmü ile devam etmektedir. Dolayısıyla askeri mallar ve kadrolar ilke olarak Sayıştay denetimine tabi kılınmış olmakla birlikte denetim usullerinin yapılacak olan bir yönetmelikle belirlenmesinin öngörülmüş olması, üstelik bu şekilde belirlenecek denetim usulleri hakkında Sayıştay’ın görüşünün dahi alınmaması, Sayıştay’ın bağımsızlığı ve Silahlı Kuvvetlerin gereği gibi denetlenebilmesi açısından tartışmalı bir durum oluşturmuştur.

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 38 inci maddesinde öngörülen yönetmelik, Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik adıyla MSB tarafından hazırlanmış ve 05.08.1969 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yönetmeliğin 4 üncü maddesi askeri kadroların denetimine ilişkindir. Bu maddeye göre askeri kadrolar için vize şartı aranmaz ve gerektiğinde personel miktarını gösteren bir çizelge Maliye ve Sayıştay’a verilir.

Aynı yönetmeliğin ordu mallarının denetim usullerini düzenleyen 5 inci maddesinde Sayıştay’a hiçbir atıf yapılmadığı gibi, askeri mal saymanlıklarının denetimi yetkisi de MSB Teftiş Kurulları ile İçişleri Bakanlığı’nın ilgili Teftiş Kurulu’na (Jandarma için) verilmektedir. Aynı maddede bütün mal saymanlarının her bütçe yılının hesabını, izleyen yılın ilk bütçe gününde MSB Teftiş Dairesi Başkanlığı’na bağlı teftiş kurulları ile Ordu Malı Teftiş Kurulları Başkanlığı’na (Jandarma için) vermekle sorumlu oldukları belirtilmektedir.

Yönetmeliğin Denetleme Sonuçları Hakkında Yapılacak İşlem başlıklı 6 ıncı maddesinde de, yapılan teftiş sonucunda saymanın açığı bulunması durumunda teftiş dosyasının BORÇLU olarak düzenleneceği ve dairesince lüzumlu bilgilerin Sayıştay’a intikal ettirileceği ifade edilmektedir. Ancak sorumluların borçlarını kabul etmeleri veya ödemeleri durumunda yönetmelik hükümlerine göre Sayıştay’a herhangi bir bilgi verilmemektedir.

Görüldüğü gibi yönetmelikle yapılan düzenlemelerde personel denetimi anlamında Sayıştay’a sadece personel çizelgesinin gönderilmesi ve Sayıştay’ın bu çizelge üzerinden denetimini yapması istenmiştir. Ayrıca mal denetimi konusunda Sayıştay yerine MSB Teftiş Kurulları ve İçişleri Bakanlığı’nın ilgili Teftiş Kurulu yetkili kılınmıştır.

Sonuçta Anayasa ile Sayıştay'a verilen bir görevin kullanım usulleri Sayıştay Kanunu ile yönetmeliğe bırakılmış, yönetmelik ise Sayıştay'ın Anayasa'dan gelen görev ve yetkisini ortadan kaldıracak şekilde tanzim edilmiştir.

1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesi ile karşılaştırıldığında, 832 sayılı Kanun'un 38 inci maddesinin Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Sayıştay tarafından denetimine ilişkin üç önemli yenilik getirdiği görülmektedir.

Bunlardan ilki, 832 sayılı Kanun ile Sayıştay'ın denetim kalemlerine askeri kadrolar da dâhil edilerek denetim kalemleri detaylandırmıştır. Aslında nakit denetimi içinde denetlenen personel giderlerinin kanunda açıkça belirtilmesiyle denetim alanı konusunda ileride yaşanması muhtemel anlaşmazlıkların önüne geçilmiştir.

İkincisi, 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesinde belirtilen askeri kurumların aynı maddede sayılan iş ve işlemleri için kesin hesap düzenlenmeyeceği ve Sayıştay'a hesap dahi verilmeyeceği hüküm altına alınmasına rağmen, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesinde ilke olarak hesap verilmesi benimsenmiş, ancak denetim usulünün çıkartılacak bir yönetmelik ile belirleneceği kaydedilmiştir.

Üçüncüsü, 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesinde, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin denetim ve teftiş usulleri Milli Savunma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'nın hazırlayacağı ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacak olan bir yönetmelik ile belirlenirken, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesinde ilgili yönetmelik için Sayıştay'ın görüşünün alınması ve yönetmeliği Milli Savunma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın çıkarması hükmü getirilmiştir.

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer konu da, 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliklerine kadar TSK denetimine ilişkin, gerek 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu ve gerekse 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddelerinde tanınan istisnaların anayasal dayanağının bulunmamasıdır. Buna karşın, Anayasa Mahkemesi'nin kurulduğu 1962 yılından 1971 yılına kadar bahsi geçen maddelerin anayasaya aykırı olduğu yönünde Anayasa Mahkemesi'ne bir başvuru yapılmamıştır. Yani Anayasa'ya aykırı olsa da bu düzenlemeler zımnen kabul görmüş ve anayasal açıdan bir tenkide tabi tutulmamıştır.

### **3.3. 1971 Anayasa Değişiklikleri**

12 Mart 1971 Muhtırasının ardından, 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile 1961 Anayasası'nın 35 maddesinde köklü değişiklikler yapılmış, bu



değişiklik kapsamında, Sayıştay'ın kuruluşu ile görev ve yetkilerini tanımlayan 127 inci maddesine; *“Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir”* şeklinde bir fıkra eklenmiştir.

Yapılan değişikliklerle, Anayasa'da ilk defa Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının Sayıştay tarafından denetimine ilişkin ayrı ve kısıtlayıcı bir usul belirlenmiştir.

Böylece 1971 yılında başlayan ve 2004 Anayasa değişikliğine kadar devam eden 33 yıllık süreçte, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının denetimine ilişkin diğer kamu kurumlarından farklı bir denetim usulü belirlenmiş ve bu uygulama dayanağını Anayasa'dan almıştır.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, yapılan değişikliğin sadece TSK'nın elinde bulunan Devlet mallarına ilişkin bir düzenleme olduğudur. Sayıştay denetimi mal denetiminden daha geniş bir alanı kapsamaktadır ve bu madde hükmünden, TSK'nın diğer denetim iş ve işlemlerinin (gelir ve gider denetimini içeren nakit denetimi gibi) 127 inci maddedeki bu düzenlemeden bağımsız olarak yapılacağı anlaşılmalıdır. Ayrıca bu fıkra hükmü çerçevesinde TSK elinde bulunan Devlet mallarının denetiminde *“millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik”* esası getirilmiş ve ayrı bir kanunla çerçevesi çizilecek farklı bir denetim usulünün uygulanacağı belirtilmiştir.

1961 Anayasası'nın 127 inci maddesinde yapılan değişikliğin temel iki nedeni vardır. Bunlardan ilki soğuk savaş dönemi güvenlik algılamalarının ülke siyasetine (Ateş, 2006: 40-43) ve dolayısıyla hukuki mevzuata yansımalarıdır. İkincisi ise 1960 ve 1971 yıllarında devlet yönetimine askerinin müdahalesi ve bu müdahaleler sonucunda askeri bürokrasinin devlet yönetiminde artan etkisidir (Huntington, 1996: 8-9). Bu yönüyle 1971 anayasa değişiklikleri demokratik bir anayasa olarak görülen 1961 Anayasası'nın (Ortaylı, 2010: 37) devlet ve asker-sivil bürokrasi lehine düzenlenmesi olarak görülmektedir (Yürük, 2003: 16).

1971 Anayasa değişikliklerinden sonra 832 sayılı Sayıştay Kanunu da anayasanın yeni hükümlerine uygun olarak değiştirilmeye çalışılmıştır. Buna ilişkin çalışmalar 1972 yılında Milli Savunma Bakanlığı ile Sayıştay tarafından yürütülmüştür. O dönemde Milli Güvenlik Kurulunda da tartışılan Silahlı Kuvvetler'in denetimine ilişkin kanun değişikliği tasarısı, Sayıştay'ın

bağımsızlığı ve denetim yetkisi açısından son derece olumsuz sayılabilecek düzenlemeler içermektedir.<sup>9</sup>

İlgili kanun değişikliği tasarısında; TSK denetiminin Sayıştay adına MSB Teftiş Kurullarınca yapılacağı, denetim usullerinin Milli Savunma ve İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği, askeri hesaplara ilişkin yargılama faaliyetlerinin askeri yargı organlarınca yapılacağı, denetleme sonuçlarına ilişkin Sayıştay'a özet bir rapor verileceği ve askeri kadroların önceden Sayıştay vizesine tabi olmadığı gibi hususlar yer almaktadır.

Ayrıca 832 sayılı Kanun'da öngörülen değişikliklerle, Silahlı Kuvvetlere ait sayman, mutemetlik, depo ve ambarlara ilişkin bilgilerin, Sayıştay yerine MSB Teftiş Kurulu'nda toplanacağı belirtilmiştir. Yani Sayıştay'ın, Silahlı Kuvvetler'in taşınır mal sistemine ilişkin neredeyse hiçbir bilgiye ulaşamayacağı bir yasal çerçeve oluşturulmak istenmiştir.

Görüldüğü üzere yapılmak istenen kanun değişikliği ile Sayıştay askeri hesapların denetimini yapamayacak, bu hesapları ve sorumluları yargılamayacak ve denetim esas ve usullerinin belirleneceği yönetmelik için Sayıştay'ın istişari görüşü dahi alınmayacaktır. Buna karşın Sayıştay Genel Kurulu tarafından 26.06.1972 tarihinde yapılan görüşmelerde, mezkur kanun değişiklik tasarısına ilişkin çekinceler sıralanmış ve oybirliği ile tutanak altına alınmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda kanuni bir düzenleme ortaya çıkmamış ve 832 sayılı Kanun'da düşünülen değişiklikler yapılamamıştır.

Öngörülen değişiklikler, Anayasal tek dış denetim organı olan Sayıştay'ın ve dolayısıyla TBMM'nin etkinliğini azaltacağı için önemli sakıncaları barındırmaktadır. Bu yönüyle 1971 Muhtırası sonrasında 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na ilişkin değişiklik çabalarının sonuçsuz kalması, Sayıştay adına bir kazanım olarak görülmelidir.

### **3.4. 1982 Anayasası Dönemi**

Askeri malların Sayıştay tarafından denetimine ilişkin 1961 Anayasası hükmü 1982 Anayasası'nda da aynen korunmuş ve 160. maddesinin son bendinde; *"Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Mil-*

---

<sup>9</sup> İlgili Kanun değişikliği tasarısı, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8 maddesinde değişiklik ve bir geçici madde eklenmesini içermektedir. Değişiklik öngörülen maddeler; 30, 38, 39, 43, 44,45, 46, 57 ve 66'ncı maddelerdir. Bilgiler 26.06.1972 tarih ve 3596 sayılı Sayıştay Genel Kurul tutanağından alınmıştır.

*let Meclisi adına denetlenmesi usulleri, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklinde yer almıştır.*

TSK'nın elinde bulunan Devlet mallarının TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin usullerin yeni bir kanun ile düzenlenmesi, hem 1971 anayasa değişikliklerinde hem de 1982 Anayasası'nda öngörülmüş, ancak bu konuya ilişkin herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden Sayıştay'a gelecek olan denetim taleplerine ilişkin hususları düzenlemek üzere 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 30.07.2003 tarih ve 4963 sayılı Kanun ile Ek-12 nci madde eklenmiştir.

Bu maddeyle Sayıştay'a, TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden TBMM Başkanlığının talebi üzerine, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleme yetkisi verilmiştir.

Aynı madde çerçevesinde TBMM Başkanlığı'ndan TSK'nın elinde bulunan Devlet mallarının denetimine ilişkin bir talep gelmesi durumunda, Sayıştay tarafından yapılacak denetimin millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak farklı esas ve usuller çerçevesinde gerçekleşeceği ve bu esas ve usullerin Genelkurmay Başkanlığı'nın ve Sayıştay'ın görüşü alınmak suretiyle MSB tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen "GİZLİ" gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Maddenin amacı, TBMM araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararı ve TBMM Başkanlığının talebi ile Sayıştay'ın genel denetim alanına girmeyen kurum, kuruluş ve özel hesap alanlarının denetimi için Sayıştay'a yetki vermektir. Bu husus Kanun gerekçesinde, Sayıştay ile yasama organı arasındaki ilişkiyi uluslararası standartlara uygun olarak düzenlemek ve kamu harcamalarındaki usulsüzlükleri önlemek şeklinde ifade edilmektedir.

832 sayılı Kanun'un Ek-12 inci maddesi, TBMM tarafından Sayıştay'a gelecek olan denetim ve inceleme taleplerine ilişkin bir düzenleme olduğu için sadece TBMM tarafından Türk Silahlı Kuvvetleri'nin mallarına ilişkin bir talep gelmesi durumunda, Sayıştay denetimini Ek-12 inci maddede belirtilen

usule göre yapacaktır. Ancak Türk Silahlı Kuvvetleri'nin denetimi konusunda özel bir duruma işaret eden bu madde ve bu maddeye dayanılarak 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelik birçokları tarafından hatalı yorumlanmıştır. Bu hatalı yorum sonucunda Ek-12 nci madde hükmü Türk Silahlı Kuvvetleri'nin genel denetim usulü gibi görülmüştür.

Anayasa'nın 160 ıncı, 832 sayılı Kanun'un 38 inci ve Ek-12 nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Silahlı Kuvvetler'in elinde bulunan Devlet mallarının denetimi konusunda Sayıştay'a açık bir yetki tanınmıştır. Ancak bu yetki sınırlı ve özel usule tabidir. Bu yönüyle 832 sayılı Kanun'un Ek-12 nci maddesinde askeri malların denetimine ilişkin ayrıca kısıtlayıcı bir hüküm bulunması, maddede yer alan özel durumun Kanun'da bulunduğu yerden bağımsız yorumlanması ve genel olarak askeri hesapların denetimine ilişkin genişletilmesi bazı önemli sorunları da beraberinde getirmiştir.

Bu dönemde gerçekleşen bir diğer önemli yasal düzenleme ise 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nun 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmasıdır. Böylece 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesinde yer alan istisna, 5018 sayılı Kanun'un yürürlük kazanması ile ortadan kalkmıştır.

### **3.5. 2004 Anayasa Değişiklikleri**

07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 160 ıncı maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Bu düzenleme ile 832 sayılı Kanun'un 38 inci ve Ek-12 nci maddelerinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının Sayıştay tarafından denetimine ilişkin belirlenen ayrık usul bu tarihte anayasal dayanağını yitirmiştir. Ek-12 nci maddede belirtilen "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmelik<sup>10</sup> MSB tarafından hazırlanmış ve 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Ek-12 nci maddenin dayanağı Anayasa'nın 160. maddesinin son fıkrasıdır ve bu fıkra 07.05.2004 tarihinde kaldırılmıştır. "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmelik ise 2006 yılında kabul edilmiştir ve bu nedenle de 832 sayılı Kanun'un Ek-12 nci maddesinin ve dolayısı ile yönetmeliğin anayasal dayanağı ortadan kalkmıştır.

<sup>10</sup> "Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma, Soruşturma ve İhtisas Komisyonlarının Kararına İstinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının Talebi Üzerine, Silahlı Kuvvetlerin Elinde Bulunan Devlet Mallarının Denetlenmesine Ait Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" adlı bu düzenlemenin dayanak maddesi 832/Ek-12 olarak yer almakta ve "GİZLİ" gizlilik dereceli olduğu için Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.

Kanun koyucu 2004 yılında yaptığı anayasa değişikliği ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin gelir, gider, askeri mallar ve kadrolarının Sayıştay tarafından denetiminde farklı esas ve usuller yerine genel hükümlere göre denetim yapılması yönünde en üst hukuk normu olan anayasal anlamda iradesini ortaya koymuştur. Ancak bu iradenin uygulamaya tam olarak yansımaları için 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin beklenmesi gerekmiştir.

### **3.6. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile Oluşan Yeni Durum**

Silahlı Kuvvetler'in Sayıştay tarafından denetimine ilişkin muafiyet veya istisna içeren dört önemli kanun vardır. Bunlar; 1050 sayılı Kanun'un 99 uncu maddesi, 832 sayılı Kanun'un 38 ve Ek-12 inci maddeleri, 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nun 104 üncü maddesi ve 3238 sayılı Savunma Sanayii Müsteşarlığı Kurulması Hakkında Kanun'un 11 inci maddesidir.

03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nu yürürlükten kaldırdığı gibi, diğer kanunların Sayıştay denetiminden istisna veya muafiyet tanıyan hükümleri ile 6085 sayılı Kanun'a aykırı hükümlerini de yürürlükten kaldırmıştır. Bu nedenle 211 sayılı Kanun'un orduevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler ve bunların yönetmelikte gösterilecek her türlü müstemilatı, sarfiyat ve muamelelerini Sayıştay denetimi dışında bırakan 104 üncü maddesinin yürürlüğü kalmamıştır. Yine aynı madde hükmü gereği, 3238 sayılı Kanun'un 11 inci maddesiyle Müsteşarlığın bu kanun kapsamında yaptığı iş ve işlemlerinin Sayıştay denetimi dışında tutan hükümleri de yürürlüğünü yitirmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45 inci maddesi<sup>11</sup>, 832 sayılı Kanun'un Ek-12 inci maddesi ile aynı konuyu düzenlemektedir. Ancak 832 sayılı Kanun'un aksine 6085 sayılı Kanun'da askeri malların denetimine ilişkin

---

<sup>11</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45 inci maddesi; "(1) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştay'dan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesini talep edebilir. Denetim sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. (2) Türkiye Büyük Millet Meclisinden gelen denetim taleplerine öncelik verilir. (3) Cumhurbaşkanlığı bu madde kapsamı dışındadır." şeklindedir.

farklı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle 6085 sayılı Kanun'un 45 inci maddesi kapsamında TBMM'den gelecek denetim taleplerinde de, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45 inci maddesi hükmü gereği Sayıştay denetimi genel esas ve usullere göre hareket edilecektir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe girmeden önce Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan Devlet mallarının ve kadrolarının Sayıştay tarafından denetimini düzenleyen iki yönetmelik bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesine dayanılarak Milli Savunma Bakanlığı tarafından çıkarılan 1969 tarihli Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik'tir. Diğeri ise aynı Kanun'un Ek-12 inci maddesine dayanılarak 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmeliktir.

Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik, 2004 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesi ve dolayısıyla bu yönetmelik dayanaksız kalmasına karşın iptal edilmediği veya kaldırılmadığı için uygulanmaya devam edilmiştir. 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmelik ise 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 832 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırması ile yürürlüğünü yitirmiştir. Bu nedenle yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği Maliye ve Milli Savunma Bakanlıklarınca çıkarılan 1969 tarihli ve Bakanlar Kurulunca çıkarılan 2006 tarihli yönetmelikler aynı usulle bu makamlarca kaldırılmalıdır.

Ülkemizde kamu yönetimi anlayışı açısından yeni bir döneme işaret eden 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile;

1- Türk Silahlı Kuvvetleri'nin TBMM adına Sayıştay tarafından gelir, gider, personel ve mal denetimi, kamu kaynağı kullanan diğer kurumlar gibi genel usul ve esaslara göre yapılacağı,

2- Ancak savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususların, ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği,

3- Daha önce Sayıştay denetimi dışında olan orduevleri, askeri gazino, kışla gazinoları, askeri müzeler, askeri sosyal tesisler ile Başbakanlık

Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetlenen Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'nun Sayıştay tarafından denetleneceği, hüküm altına alınmıştır.

#### **4. TSK'NIN NAKİT VE TAŞINIR MAL DENETİMİ**

Ülkemizde savunma harcamaları farklı kurumlar tarafından ve farklı kaynaklardan gerçekleştirilmektedir. Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden yapılan harcamalar Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarlığı altında kara, deniz ve hava kuvvetlerinin bütçelerini içermektedir. Bunun yanında Sahil Güvenlik Komutanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı'nın harcamaları İçişleri Bakanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Ayrıca Savunma Sanayi Destekleme Fonu tarafından finanse edilen ve Savunma Sanayi Müsteşarlığı kanalıyla yapılan her türlü silah ve mühimmat alımı Savunma Bakanlığı bütçesinin dışında gerçekleşmektedir. Bunlara ilave olarak Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı birçok önemli askeri alım kaleminin finansmanını sağlamaktadır. Bu Vakfa bağlı şirketler Silahlı Kuvvetler'in ihtiyacı olan silah ve teçhizatın üretimini yapmakta ve Ar-Ge faaliyetlerini yürütmektedir.

Bugüne kadar Sayıştay Silahlı Kuvvetler'in sadece nakit denetimini sınırlı olarak yapmış ancak mal denetimini etkin bir şekilde yapamamıştır.

1050 sayılı Kanun'da nakit ile ayniyat (taşınır) muhasebe sistemleri ve hesapları kesin bir hükümlerle ayrılmakta idi. Bu ayrıma göre genel bütçe kapsamındaki idarelerde nakit temelli muhasebe sistemleri Maliye Bakanlığınca görevlendirilen nakit saymanları, ayniyat işlemleri de ilgili kamu kurumlarınca görevlendirilen ayniyat saymanları tarafından yürütülürdü. Nakit saymanları ve ayniyat saymanları hesaplarını ayrı ayrı ve birbirlerinden bağımsız olarak Sayıştay'a verirlerdi.

Milli Savunma Bakanlığı genel bütçeye dâhil olduğundan nakit hesabını Maliye Bakanlığı personeli olan nakit saymanları tutar ve hesaplarını incelemek üzere Sayıştay'a gönderirdi. Ancak ayniyat saymanları hesaplarını, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddesine dayanılarak 1969'da çıkarılan Askeri Kadroların ve Ordu Mallarının Denetimine İlişkin Yönetmelik'in 5 inci maddesi hükmü gereği Sayıştay yerine MSB Teftiş Kurullarına verirler, Sayıştay ancak istemesi durumunda taşınır icmal cetvellerini alabilirdi.

Milli Savunma Bakanlığı hesaplarının denetlenmesi esnasında her ne kadar nakit saymanlıklarının incelenmesinde bir sorun yaşanmıyor olsa da,

etkin bir denetimden söz etmek mümkün değildi. Nakit kayıt ve muhasebesinin bir uzantısı ve izdüşümü niteliğinde olan ayniyat kayıtlarına ulaşıl-maması, muhasebe sisteminin bütüncül bir açıdan ele alınmasına engel teşkil etmekteydi. Örneğin MSB tarafından alınan bir taşınırın nakit kayıtları görülebilirken, bu taşınırın taşınır muhasebesi kayıtlarına nasıl alındığı, hangi birimlere dağıtıldığı ve mevcut durumunun fiziki olarak kontrolü gibi hususlar karanlıkta kalmakta idi.

Benzer durum, yapım ve bakım-onarım işlerinde de söz konusu idi. Denetim sırasında bir binanın yapımı veya bakım-onarımı için düzenlenen ihale dosyası ilk hakediş raporunda incelenip, gerek ihale süreci ve gerekse nakit akışı nakit muhasebesinde görebilirdi. Ancak yapılan inşaatı fiili-fiziki denetimi yapılmak istendiğinde, Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet (taşınır ve taşınmaz) mallarının denetim yetkisinin ilgili yönetmelik hükümleri gereği MSB Teftiş Kurulu'nda olduğu ileri sürülerek Sayıştay denetimini engellemeye yönelik girişimler söz konusu olabilmekteydi. Bunun da etkisiyle Sayıştay denetçileri, sadece nakit muhasebesi sürecinde üretilen evraklar üzerinden denetimlerini sürdürmeyi tercih etmekteydi.

Nakit kayıtlarında görülmesi mümkün olmayan ve bu yüzden üzerinde durulması gereken bir diğer husus da, görülmeyen taşınır işlemleridir. Örneğin hibe ve yardımlar gibi karşılıksız mal edinmeler/elden çıkarmalar herhangi bir nakit çıkışı gerçekleşmediğinden nakit muhasebesinde görülmemektedir. Çünkü bu tür mal edinmeler/elden çıkarmalar bütçe giderleri/gelirleri içerisinde yer almamaktadır.

Ayrıca gerek 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği muhasebe sisteminde savunma amaçlı mallar 25 Maddi Duran Varlıklar hesabı ve 500 Öz Kaynaklar Hesabında gösterilmemektedir.<sup>12</sup> Bu nedenle yapılan denetimlerde ne 1050 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde ne de günümüzde taşınır mallara ilişkin kayıtlar muhasebe sisteminden takip edilememektedir.

Savunma harcamalarının büyük bölümü Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı tarafından karşılanmaktadır. Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve Türk

---

<sup>12</sup> Konuya ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün farklı tarihlerde ilgili kurumlara verdiği görüşler bulunmaktadır.



Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, Silahlı Kuvvetlerin ihtiyaç duyduğu birçok silah ve mühimmatı bedelsiz olarak hibe etmektedir. Ayrıca Savunma Sanayi Müsteşarlığı da Türk Silahlı Kuvvetleri adına önemli alımlar ve proje geliştirme faaliyetleri yapmaktadır. Bu alımların ihale süreci ve ödemesi Savunma Sanayi Müsteşarlığı veya Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı tarafından gerçekleştirilirken muayene ve kabul işlemleri Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından yapılmaktadır. Bu tür silah ve mühimmat alımlarında Silahlı Kuvvetler bütçesinde bir gider kaydı görülmemektedir. Ancak alınan silah ve mühimmatlar Devlet malı sayılmakta, taşınır mal işlem belgesi düzenlenmek suretiyle taşınır hesabı içine alınmakta ve Türk Silahlı Kuvvetlerince kullanılmaktadır. Bu nedenle de taşınır denetiminin konusuna girmektedir.<sup>13</sup>

Konuya ilişkin bir örnek verilecek olursa, 1987-2000 yılları arasında askeri teçhizat alımının; % 54'ü bütçeden, % 44'ü Savunma Sanayi Destekleme Fonundan, % 1,5'i de Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfından karşılanmıştır (Günlük-Şenesen, 2002: 73-76) Başka bir deyişle söz konusu dönemde, bütçeden karşılanan mühimmat alımı nakit muhasebesinde bütçe gideri olarak görülürken toplam mühimmat alımının % 45,5'i taşınır hesabına alınmasına karşın gider kalemlerinden takip edilememiştir. Bu durumda bütçeden gider yapılan mal alımları hariç TSK envanterine giren ve "Devlet malı" niteliği kazanan malların denetiminin Sayıştay tarafından etkin bir şekilde gerçekleştirilemediği rahatlıkla söylenebilir.

Özetle, Sayıştay denetimi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu yürürlük kazanmadan önce askeri hesapların nakit kısmına yönelik yapılabilmektedir. Kanuni dayanağı olmasına karşın içerik olarak hatalı olan 1969 tarihli yönetmelik, Sayıştay'ın askeri malların denetimine ilişkin yetkisini MSB Teftiş Kurulları ve İçişleri Bakanlığı'nın ilgili Teftiş Kurulu'na (Jandarma için) vermiştir. Sayıştay taşınır mal denetimi yetkisini anayasa ve kanunlardan almakta olduğu halde, anılan yönetmelik hükümlerine göre, neredeyse tümüyle taşınır denetim süreci dışında bırakılmış ve isteyeceği bilgi ve belgelere ilişkin birçok kısıtlamalara gidilmiştir. Bu yönüyle Sayıştay'ın askeri hesaplara ilişkin yaptığı denetim, günümüze kadar sadece evrak üzerinden ve birçok açıdan etkinsiz bir denetim niteliğinde olmuştur.

---

<sup>13</sup> Silahlı Kuvvetler'in taşınır işlemleri, 21/6/2010 tarih ve 2010/616 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Yukarıda izah edilen sorunlu ikili yapı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile kısmen ortadan kalkmış; kamu mali sistemi yeniden düzenlenmiş ve muhasebe sistemlerinde yeknesaklık sağlanmıştır. Ayrıca 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, parlamenter yüksek denetim için uygulamada sorunlara yol açan ikincil mevzuat yapısının dayanaklarını tereddüde yer vermeyecek şekilde ortadan kaldırmıştır.

## **5. TSK İLE İLGİLİ KURUMLARIN SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ**

Türk Silahlı Kuvvetlerinin savunma harcamalarının finansmanında Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu önemli bir role sahiptir. Keza silah vb. savunma araçlarının imal edilmesinde Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumunun büyük ağırlığı bulunmaktadır. Bunların Sayıştay tarafından denetlenmesi konusundaki hukuki süreç ise şu şekilde gelişmiştir:

### **5.1. Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonu**

07.11.1985 tarih ve 3238 sayılı Kanun ile kurulan Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin ihtiyaç duyduğu silah, araç-gereç alımı yapmakta ve araştırma-geliştirme faaliyetlerini yürütmektedir. Kurum, bu işlem ve faaliyetleri için kendine tahsis edilen kamu gelirlerini kullanmakta, kamulaştırma yapabilmekte ve ulusal ve uluslararası ihaleler düzenleyebilmektedir.

Aynı Kanunla kurulan Savunma Sanayii Destekleme Fonu'na ise birçok gelir tahsis edilmiş ve önemli muafiyetler tanınmıştır. Fonu yöneten temel icra organı Savunma Sanayi Müsteşarlığıdır. Savunma Sanayii Destekleme Fonu'nun kurulmasındaki temel amaç, rekabet gücü yüksek bir silah sanayi oluşturmak ve bu amacı gerçekleştirmek için bütçe dışında sürekli bir gelir kaynağı elde etmektir. Fonda 2008 yılında toplam 1,9 milyar dolar birikmiştir.

Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın kendi Kanunu çerçevesinde gerçekleştirdiği iş ve işlemleri 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri dışında bırakılmıştır. Bu nedenle hem müsteşarlık hem de fon Sayıştay denetimi kapsamından çıkarılmıştır. Ancak 5018 sayılı KMYKK, bu muafiyetleri ortadan kaldırmış ve bu düzenlemeye paralel olarak alınan 24.07.2008 tarih ve 5225/1 sayılı

Sayıştay Genel Kurul Kararı ile Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu Sayıştay denetimi kapsamına girmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun denetimi için farklı bir usul öngörülmemektedir. Bu yönüyle Fon'un ve Müsteşarlığın gelir, gider ve malları Sayıştay denetimi kapsamındadır ve denetim genel hükümlere göre yapılacaktır.

## **5.2. Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu**

10 Ocak 1921 tarihinde Ankara'da Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuş olan İmalat-ı Harbiye Umum Müdürlüğü<sup>14</sup>, Eskişehir Silah Fabrikası ve Tamirhanesi, Keskin Fişek Yapımevi, Ankara Silah Tamirhanesi ve Konya Silah Yapımevi gibi askeri imalathane ve fabrikaları bünyesine katmıştır. Daha sonra 18.06.1932 tarih ve 2013 sayılı Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğüne Mütedavil Sermaye Verilmesine Dair Kanun ile Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğü bünyesinde döner sermaye işletmesi kurulmuş ve bu işletme Kanun'un 2 nci maddesi ile yıllık bilançolarının kontrolü hariç Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Askeri fabrikalar, 08.03.1950 tarih ve 5591 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Kanunu ile Kamu İktisadi Devlet Teşekkülü şeklinde kurulan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) Genel Müdürlüğü bünyesine alınmıştır.

18.11.1983 tarih ve 105 sayılı "Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile 5591 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Kurum daha sonra bütün KİT'leri tek çatı altında toplayan ve 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" kapsamına alınarak KİT statüsü kazanmıştır. Bunun yanında 1984 yılında 233 sayılı KHK'ye dayanılarak çıkarılan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Ana Statüsünün Hukuki Bünye başlıklı 3 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasına göre kurum, Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Ancak 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 39 uncu maddesi hükmü gereği KİT'lerin ve aynı zamanda MKE'nin mali, idari ve teknik denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilmiştir.

Daha önce Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan MKE, 16.06.2000'den sonra Milli Savunma Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu yapılmıştır.

---

<sup>14</sup> İsmi daha sonra Askeri Fabrikalar Umum Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile aynı Kanun'un 82-(b) maddesi ile 24.06.1983 tarih ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK kaldırılmıştır. Kanun'un Geçici 4 üncü maddesi hükmü gereği Kurul Sayıştay'a devredilmiş ve KİT'leri denetleme yetkisi Sayıştay'a geçmiştir.

Sonuç olarak, savunma sanayimizin önemli bir kurumu olan MKE, 6085 sayılı Kanun'un 82-(c) maddesi ile yukarıda belirtilen MKE Ana Statüsü'nün kurumu Sayıştay denetimi dışında bırakan hükmü yürürlükten kaldırılmış ve Sayıştay'ın denetim kapsamı içine alınmıştır.

## **6. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME**

Tarihsel süreç içerisinde Türkiye'nin güvenlik algılamaları, devletin resmi kurumlara ve bu kurumların iş ve işlemlerine bakış açısını etkilemiştir. Güvenlik kaygılarının yüksek olduğu ve tehdit algılamalarının arttığı dönemlerde, güvenlik güçlerine verilen yetkiler ile tanınan muafiyet ve istisnalar artmıştır. Bu yönüyle Birinci Dünya Savaşı sonrası güvenlik kaygıları, İkinci Dünya Savaşı'nın ülkemize sıçrama tehlikesi, Kıbrıs Bunalımları, Soğuk Savaş ve terörle mücadele gibi ülke savunması ile ilgili risk ve tehditlerin en üst düzeyde algılandığı durumlarda Silahlı Kuvvetlere önemli ayrıcalıklar tanınmıştır. TBMM de kendi doğal yetkisi olan kamu kaynaklarının denetimini, kendi iradesi ile çıkardığı anayasal ve yasal düzenlemelerle kısıtlamıştır.

Dönemin ve şartların gereklerine göre gizlilik, istihbarata karşı koyma, caydırıcılık ve milli savunmanın gerekleri gibi nedenlerle askeri mallar, silah ve teçhizat alımları, askeri ihaleler, askeri personel ile askeri fon ve sandıklara ilişkin birçok husus Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır.

Ayrıca 1960, 1971 ve 1980 yıllarında gerçekleştirilen askeri müdahalelerin de TBMM'nin işleyişi, karar süreçleri ve sivil-asker ilişkilerinde önemli etkilere neden olduğu unutulmamalıdır. Çünkü Silahlı Kuvvetlerin TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesinde farklı usul ve esasların uygulanmasına ilişkin ilk anayasal düzenleme 1971 Muhtırasından sonra yapılmıştır. 1971 yılındaki Anayasa düzenlemeleri ile getirilen sınırlamalar, 1982 Anayasasında da aynen korunmuş, bu sınırlamalar ancak 2004 yılında Avrupa Birliği Müktesebatına uyum amacıyla hazırlanan bir Anayasa değişikliği paketinin kabulüyle kaldırılabilmiştir.

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin elinde bulunan devlet malları ile ordu kadrolarının Sayıştay tarafından denetimine ilişkin farklı esas ve usulleri belirleyen Anayasa'nın 160 ıncı maddesinin son bendinin 2004 yılında yürürlükten kaldırılması ile Sayıştay Kanunu'nun 38 inci maddesi gereği askeri kadrolarla askeri teçhizat, levazım, ayniyat, fabrika ve müesseselerin denetim usullerinin bir yönetmelikle düzenlenmesi ihtiyacı ortadan kaldırılmış, dolayısıyla bu maddeye dayanılarak çıkarılan 1969 tarihli yönetmelik de dayanağını yitirmiştir.

832 sayılı Kanun'un Ek-12 inci maddesiyle TBMM'den gelen denetim ve inceleme taleplerine ilişkin Türk Silahlı Kuvvetleri'ne tanınan ayrık durum da, 2010 tarihli yeni Sayıştay Kanunu ile ortadan kalkmıştır. Bu nedenle 832/ Ek-12 inci maddeye dayanılarak 2006 yılında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "GİZLİ" gizlilik dereceli yönetmeliğin de uygulanması mümkün değildir.

Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve MKE gerek faaliyet alanları ve gerekse ellerinde bulunan devlet malları açısından birbirlerine yakın kurumlardır. Sayıştay bünyesinde farklı gruplarda denetlenen ve savunma, güvenlik ve istihbarat konusunda faaliyet gösteren bu kamu idarelerinin, yeni Sayıştay Kanunu ile gerçekleştirilen yapılanma sürecinde tek bir grup başkanlığı altında denetlenmesinin kararlaştırılması denetimin etkinliğini artıracaktır. Zira bu hesapların denetlenmesinde, diğer kurum ve kuruluşlara göre birtakım hususiyetlerin söz konusu olması gayet doğal olup, önemli olan bu hususiyetlerin Sayıştay tarafından, kendi denetiminin etkinliğini azaltmayacak ve hesap verme sorumluluğu açısından kamu kurumları ve yöneticileri arasında herhangi bir ayrımcılığa meydan vermeyecek şekilde düzenlenmesidir.

Sonuç olarak Anayasa'da yapılan değişiklik ve 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin olarak getirilen anayasal ve yasal istisna ve muafiyetler tümüyle ortadan kaldırılmıştır. Ancak bu şekilde dayanaksız kalan konuya ilişkin eski yönetmeliklerin, ilgili idareler tarafından yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği aynı usulle kaldırılması ve Silahlı Kuvvetler'in iç mevzuatının da oluşan yeni durumla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

## **KAYNAKÇA**

- Ahmet Cevdet Paşa (1994), Tarih-i Cevdet, Cilt 1, Üçdal Neşriyet, İstanbul.
- Akyel, Recai ve H. Ömer Köse (2010), Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Bir Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetim, Türk İdare Dergisi, Sayı: 465 (Mart).
- Arslan, D. Ali (2004), Türkiye'nin Modernleşme Sürecinde Atatürk, Türk Ordusu ve Türk Askeri Elitleri, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Yıl:1, Sayı: 1.
- Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Sayı 23, Cilt: VIII, Sayı:3.
- Ateş, Nevin Y. (2006), Cumhuriyet Dönemi Türk Dış Politikası ve Hükümet Programları, 21. Yüzyılda Türk Dış Politikası, (ed. İdris BAL), Lalezar Kitabevi, Ankara.
- Avcı, M.Alpertunga (2008), Türkiye'de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- Berkes, Niyazi (2003), Türkiye'de Çağdaşlaşma, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Binici, Şahin (2010), "Savunma Harcamalarının Sayıştay Denetiminde Karşılaştırmalı Bir Analiz: Türkiye, ABD, Fransa ve Almanya, Harp Akademileri Komutanlığı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Buzan, Barry (1995), Security, State, the "New World Order," and Beyond, On Security, (ed.) Ronnie D. Lipschutz, Columbia University Pres, New York.
- Cour de Comptes (2006), Rapport D'observations Definitives Syndicat Mixte De Chauffage Urbain De La Region De La Defense (SICUDEF), <http://www.ccomptes.fr/fr/CRC13/documents/ROD/IFR200609.pdf>
- Cour de Comptes (2010), Rapport public thématique Médecins et hôpitaux des armées, [www.ccomptes.fr/.../Rapport\\_thematique\\_Medecins\\_et\\_Hopitaux\\_militaires\\_071010.pdf](http://www.ccomptes.fr/.../Rapport_thematique_Medecins_et_Hopitaux_militaires_071010.pdf)
- Çevik, H. Hüseyin (2004) Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin, Ankara.
- Çevik, H. Hüseyin (2010) Kamu Yönetimi, Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin, Ankara.

- Çevik, H. Hüseyin ve Göksu, Turgut (Ed.) (2002) *Türkiye’de Devlet Toplum ve Polis*, Seçkin, Ankara.
- Department of the Auditor General of Pakistan (2010), Guidelines for the Audit of Defence Services, [http://www.pifra.gov.pk/docs/Sectoral-Audit-Guidelines/Defence%20Audit%20Guidelines\\_Final%2025%20March%202010.doc](http://www.pifra.gov.pk/docs/Sectoral-Audit-Guidelines/Defence%20Audit%20Guidelines_Final%2025%20March%202010.doc), (Erişim Tarihi: 18.12.2010)
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara
- Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (ed.) (1996), *Civil-Military Relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, London.
- Erhan, Çağrı (2009), *Mülakatlarla Türk Dış Politikası*, (ed.) Habibe Özdal, Osman Bahadır Dinçer, Mehmet Yeğın, USAK Yayınları, Ankara.
- Focus (2000), Bundesrechnungshof: Kosten für den Eurofighter explodieren, [http://www.focus.de/magazin/archiv/bundesrechnungshof-kosten-fuer-den-eurofighter-explodieren\\_aid\\_186011.html](http://www.focus.de/magazin/archiv/bundesrechnungshof-kosten-fuer-den-eurofighter-explodieren_aid_186011.html) (Erişim Tarihi: 20.12.2010)
- Friedman, Joel (2004), *Budget Transparency: Assessments By Civil Society in Africa*, Global Corruption Report 2004-Transparency International, Pluto Press, London.
- GAO (2010), GAO: Working for Good Government Since 192, [http://www.gao.gov/about/history/articles/working-for-good-government/05-gaohistory\\_1954-1965.html](http://www.gao.gov/about/history/articles/working-for-good-government/05-gaohistory_1954-1965.html). (Erişim Tarihi: 15.12.2010)
- Göküş, Mehmet (2000), Tek Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 2.
- Gözler, Kemal (1999), *Türk Anayasaları*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Günlük-Şenesen, Gülay (2002), *1980-2001 Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Hale, William (1990), *The Turkish Army in Politics, 1960-1973*, Turkish State, Turkish Society, (ed.) Andrew Finkel and Nükhet Sırman, Routledge Publications, London.

- Huntington, Samuel P. (1996), *Reforming Civil-Military Relations, Civil-Military Relations and Democracy*, (ed.) Larry Diamond and Marc F. Plattner, The Johns Hopkins University Pres, London.
- Kesim, Erdoğan (2010), *Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)*, <http://www.etikturkiye.com/etik/kamu/4ErdoganKesim.pdf>, Erişim Tarihi: 21.11.2010.
- Köse, H. Ömer (2000), *Parlamentar Sistemde Sayıştayların Yeri ve İşlevleri*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 39 (Ekim-Aralık).
- Köse, H. Ömer (2007), “Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk KY Yansımaları”, *Bilgi Çağında TKYnin Yeniden Yapılandırılması – II*, (Ed. A. Nohutçu, A. Balcı) Beta Yayınları, İstanbul.
- Lewis, Bernard (1967), *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Pres, London.
- Milli Savunma Bakanlığı (2000), *Osmanlı Döneminde Askeri Okullarda Eğitim*, Ankara.
- Ortaylı, İlber (2010), *Türkiye'nin Yakın Tarihi*, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Palmer, Alan (2008), *Bir Çöküşün Yeni Tarihi: Osmanlı İmparatorluğunun Son 300 Yılı*, Turkuvaz Kitapçılık Yayıncılık, İstanbul.
- Şengül, Ramazan (2008), *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Uyar, Mesut, Erickson, Edward J. (2009), *A Military History of the Ottomans: From Osman to Atatürk*, Greenwood Publishing Group, California.
- Yürük, Ayşe T. (2003), *Anayasa Hukuku*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.



# AVRUPA OMBUDSMANININ HUKUKİ STATÜSÜ, İŞLEYİŞİ VE KURUMSAL ETKİNLİĞİ

Özer KÖSEOĞLU\*

## ÖZET

Ombudsman veya kamu denetçisi, 1970'lerden itibaren Türkiye'nin gündeminde olan, ancak 2000'li yıllarla birlikte kurulmasına ilişkin somut adımlar atılan bir kurumdur. Türkçe literatürde Ombudsman kurumunun Türkiye'de uygulanabilirliği ve yasal düzenlemelerin değerlendirilmesine ilişkin birçok çalışma olmasına karşın, Avrupa Ombudsmanı tecrübesini ele alan çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Bu bağlamda, çalışmanın amacı Avrupa Ombudsmanının hukuki statüsü, işleyişi ve kurumsal etkinliğinin analiz edilmesidir. Bu amaçla, Avrupa Ombudsmanının gelişimi, Ombudsmana ilişkin yasal düzenlemeler ve Ombudsmanın işleyişi kapsamlı bir şekilde incelenmektedir. Avrupa Ombudsmanının kurumsal etkinliği ise 2003-2009 arasındaki yıllık raporları incelenerek elde edilen veriler ışığında değerlendirilmektedir. Avrupa Ombudsmanı tecrübesinin Türkiye'de kurulacak olan kamu denetçiliği sistemine kurumsal düzen, yasal altyapı, işleyiş, görev ve yetkiler gibi açılardan yardımcı olacağı düşünülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Ombudsmanı, Kötü Yönetimle Mücadele, İyi Yönetim Hakkı

## STATUTE, MECHANISM AND INSTITUTIONAL EFFECTIVENESS OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN

### ABSTRACT

Even though ombudsman (or public inspector in Turkish legal system) has been more or less on the agenda of Turkish governments after 1990s, concrete steps have been taken in 2000s. Despite the majority of studies on the feasibility of Ombudsman and the evaluation of legal bases in Turkey, there is a shortage of studies discussing the European Ombudsman experience. Within this framework, the aim of this study is to analyze the legal framework, mechanism and institutional effectiveness of the European Ombudsman, established in 1992 on the grounds of Maastricht Treaty. In this context, evolution, legal basis and functioning of the European Ombudsman are extensively examined. Besides, institutional effectiveness of the European Ombudsman is investigated in the light of data gained from the annual reports encompassing 2003-

---

\* Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bil. Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

2009. There are some evidences that European Ombudsman experience can assist to the probable establishment of the Ombudsman system in Turkey in terms of institutional setting, legal infrastructure, operational procedures and authority field.

**Keywords:** European Ombudsman, Coping with Maladministration, Right to Good Administration

## 1. GİRİŞ

Ombudsman kavramı<sup>1</sup> ilk ortaya çıktığı ülke olan İsveç dilinde delege, avukat, vekil, bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamalarına gelmektedir. Kurum olarak ombudsman ise, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir (TÜSİAD, 1997: 11). İsveç'in ardından 1950'li yıllarda Norveç ve Danimarka'da, 1960'lardan sonra ise Yeni Zelanda ve İngiltere'yi takip eden ülkeler arasında yayılmıştır. 1990'lardan itibaren ombudsman kurumunun sayısı giderek artmıştır.

2003 yılı itibariyle merkezi Kanada'da bulunan Uluslararası Ombudsman Kurumu'na ulusal, yerel ve bölgesel düzeyde 135 ombudsman ofisi kayıtlı bulunmaktadır (Reif, 2004: 1). Kolay ulaşılabilmesi, masrafsız olması, çok fazla formalite gerektirmemesi, yönetim karşısında bağımsız ve tarafsız bir statüde bulunması gibi nedenlerle ombudsmanın ülkeler arasında nispeten hızlı bir şekilde yayıldığı görülmektedir. Ayrıca ombudsmanın, kurum olarak esnek ve kolay adapte edilebilir olması da bu süreci kolaylaştırmıştır.

Ombudsman kurumuna ilişkin uluslararası düzeyde devam eden akademik tartışmalar ve uygulamalar Türkiye'yi de etkilemiştir. Ombudsman kurumunun (akademik camiada sıkça tartışılmakla birlikte) uygulamadaki en somut yansıması 15 Haziran 2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile söz konusu olmuştur.<sup>2</sup> Bu

---

<sup>1</sup> Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak, arabulucu, halk denetçisi, halk avukatı, kamu hakemi, parlamento komiseri, yurttaş sözcüsü ve kamu denetçisi gibi kavramlar kullanılmaktadır.

<sup>2</sup> Bu Kanun'dan önce 15.7.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 42. maddesinde "Mahalli İdareler Halk Denetçisi"nin kurulması öngörülmüş ve statüsü kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Ancak söz konusu Kanun yürürlüğe girmediği için, bu kurum da uygulamaya geçmemiştir.

Kanun'un Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinin ardından, Meclis 28 Eylül 2006 tarihinde 5548 sayılı olmak üzere eski Kanun'u aynen kabul etmiştir. Sonraki süreçte Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Geçici 1. maddesi olan, "ilk Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur" şeklindeki maddenin yürürlüğünü durdurmuştur.

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ise kamu denetçiliği kurumunun kurulması için gerekli olan anayasal düzenlemeyi mümkün kılmıştır. Böylece Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu anayasal bir nitelik kazanmıştır. Yeni düzenlemeye göre herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. TBMM Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan kamu denetçiliği kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemektedir (1982 Anayasası, md. 74).

Son yıllarda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin çabalardaki yoğunluğa paralel olarak konuyla ilgili akademik çalışmalar da ciddi bir artış göstermiştir. Literatür incelendiğinde farklı ülkelerdeki ombudsman tecrübelerine ilişkin karşılaştırmalı yöntem uygulayan<sup>3</sup> (Arslan, 1986; Tortop, 1998), ombudsman kurumunun Türkiye'de uygulanabilirliğini araştıran, avantaj ve dezavantajlarını değerlendiren (Tayşi, 1997; Kılavuz vd., 2003; Arslan, 2006; Şahin, 2010; Süler, 2010;), Türkiye için bir ombudsman modeli öneren (Esgün, 1996; Erhüman, 2000; Avşar, 2007), 5548 sayılı Kanun kapsamında getirilen kamu denetçiliği kurumuna ilişkin değerlendirmelere yer veren (Kestane, 2006; Küçüközyiğit, 2006; Şengül, 2007a ve 2007b) çalışmalar bulunmaktadır. Ancak Avrupa Ombudsmanı'nı konu edinen çalışmaların oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir (bkz. Şafaklı, 2009; Özden, 2010: 113-117).

Avrupa Ombudsmanı'na ilişkin Türkiye'deki çalışmaların nispeten az olması ve bu kurumun, diğer AB kurumlarına kıyasla çok fazla bilinmemesinden yola çıkılarak çalışmada, Avrupa Ombudsmanı'nın gelişimi, hukuki statüsü, işleyişi ve kurumsal etkinliği incelenmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın çalışma usulleri, karar süreçleri, bağımsızlığı, bilgi ve belgelere ulaşması, soruşturma usulleri gibi konuların incelenmesinin Türkiye gibi

---

<sup>3</sup> Literatürde dikkat çekici bir özellik olarak, ombudsmana ilişkin hemen hemen her çalışma özellikle İsveç, İngiltere ve Fransa başta olmak üzere farklı ülkelerdeki uygulamalara, çoğu kez tekrar niteliğinde yer vermektedir.

ombudsman kurumunu yeni kurmakta olan bir ülke açısından önemli olacağı düşünülmektedir. Çalışmada ayrıca, Avrupa Ombudsmanı'nın kurumsal performansı da değerlendirme konusu edilmektedir.

Bu bağlamda, çalışma iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde genel olarak ombudsman kurumunun tarihi gelişimi ve üstlendiği roller ele alınmaktadır. İkinci bölümde ise sırasıyla Avrupa Ombudsmanı'nın gelişimi, yasal dayanakları, statüsü (atanması, görev alanı, başvuru ve soruşturma usulü, teşkilatı, görevden ayrılması) ve kurumsal etkinliği incelenmektedir. Avrupa Ombudsmanı'nın etkinliği, 2003-2009 yılları arasındaki raporların analiz edilmesiyle ve diğer kurumlarla olan ilişkileri bağlamında değerlendirilmektedir.

## **2. OMBUDSMAN KURUMU: TARİHSEL SERÜVENİ VE İŞLEVLERİ**

Ombudsman, idari ve yargısal yöntemlerin yanında, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına yardımcı olan ve yaklaşık iki yüz yıllık geçmişine sahip bulunan bir kurumdur. İsveç'te 1703 tarihinde kralın özel bir adalet ofisi oluşturmasıyla birlikte, kamu yönetiminin hükümetten tamamen bağımsız bir kurum tarafından denetlenmesi düşüncesi tartışılmaya başlamıştır. Bu tartışmanın bir uzantısı olarak 1809 yılında İsveç'te ombudsman kurulmuştur.<sup>4</sup> Ombudsman (*Justitieombudsman*), insanların ortak ve bireysel haklarının koruyucusu olarak parlamento tarafından seçilmekte, yargıçların ve kamu görevlilerinin yasaları uygulamasını denetlemekte ve hükümete bağlı olarak çalışmamaktaydı. Diğer bir ifadeyle, ombudsmanın yürütme ve yargı organlarının etkilerinden uzak olması istenmekteydi (Bexelius, 1967: 171).

İsveç Ombudsman'ı, dünyadaki birçok ülkede ombudsman kurumunun oluşturulmasına örnek teşkil etmiştir. İsveç Ombudsman'ı, ilk olarak Finlandiya'yı etkilemiş ve 1919 yılında bu ülkede bir ombudsman kurumu hayata geçirilmiştir (Cheng, 1968: 21). Norveç'te, 1952 yılında askeri personele yönelik kötü davranışların denetlenmesi için kurulan ombudsmana eleştirme ve öneride bulunma yetkileri verilmiştir. Norveç'te daha geniş

<sup>4</sup> İsveç Ombudsmanı'nın, Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenecek şekilde oluşturulduğu kabul edilmektedir. İsveç Kralı XII. (Demirbaş) Şarl, Ruslara yenilmesinin ardından yaklaşık beş yıl (1709-1714) Osmanlı topraklarında ikamet etmek zorunda kalmıştır. Kral, 1713 yılında bir ferman yayınlarak İsveç'te bir ombudsman bürosu kurdurmuş ve böylece ülkesini uzaktan yönetmeye çalışmıştır. Bu büronun amacı, ülkede yasaların uygulanmasını ve memurların yükümlülüklerini yerine getirmesini gözetmektir (tartışmalar için bkz. Pickl, 1986: 11; Pickl, 1997; Uler, 2003: 469-470; Özden, 2010: 28-30).

yetkilere sahip ombudsman kurumu ise 1962 yılında kabul edilen bir yasa ile kurulmuştur.<sup>5</sup> 1953 yılında, Danimarka Anayasası'na "sivil ve askeri idareyi denetlemek amacıyla Parlamento üyesi olmayan bir veya iki kişinin, Parlamento tarafından atanması için yasal düzenleme yapılacağı" hükmü eklenmiştir. 11 Haziran 1954 tarihinde "Parlamento Ombudsman Kanunu"nun kabul edilmesinin ardından parlamento ilk ombudsmanını atamıştır (Christensen, 1961). Görüldüğü gibi, İsveç'ten etkilenen -Finlandiya dışındaki- diğer İskandinav ülkelerinde ombudsman kurumunun yayılması ancak 1950'li yıllardan sonra mümkün olmuştur. Böylece kamu hizmetlerini yürüten idareler karşısında bireylerin hak ve özgürlüklerini koruyan bir kurum olarak ombudsmanla ilgili bir İskandinav geleneği oluşmaya başlamıştır.

1960'lı yıllarda ise İskandinav ombudsmanından etkilenen Anglo-Amerikan ülkeleri bu kurumu adapte etmeye başlamışlardır. Yeni Zelanda'da 1962 yılında ombudsmanın kurulmasıyla ilgili "Parlamento Komiseri Kanunu" kabul edilmiş ve aynı yıl ilk "parlamento komiseri" atanmıştır (Gellhorn, 1965). Yeni Zelanda'daki ombudsmanın başarısı üzerine 1967 yılında, resmi adı "İdare Parlamento Komiseri" olan İngiliz Ombudsmanı faaliyete geçmiştir (Garner, 1968). Kökeni 19. yüzyıla kadar uzanan, yeni olarak adlandıramayacağımız bir kurum olan ombudsman, uzun bir süre İsveç dışında bilinmiyordu. 20. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde ise ombudsman kurumu hem büyük bir akademik ilgi görmüş hem de birey-kamu yönetimi ilişkilerinde aracı bir kurum olarak dünya çapında hızlı bir şekilde yayılmış ve İskandinavya sınırlarını aşmıştır.

Ombudsman kavramı ve uygulamalarının yayılmasında çeşitli faktörler etkili olmuştur. İlk olarak, İsveç ve Danimarka ombudsmanlarıyla ilgilenen akademisyenlerin sayısı artmış ve ombudsman, Yeni Zelanda gibi İngilizce konuşulan ülkelerde uygulanmaya başlanınca anlaşılması ve yayılmasını engelleyen dil sorunu ortadan kalkmıştır (Cheng, 1968: 21). İkinci olarak, ombudsmanlık sistemi, farklı siyasi ve idari yapılara sahip ülkelerde uygulanabilecek esnekliği bünyesinde barındırmaktadır. Ombudsmanın ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde üniversiteler, cezaevleri, yerel yönetimler ve özel sektör şirketleri<sup>6</sup> gibi farklı alanlarda sıkça rastlanan bir kurum olması

<sup>5</sup> Norveç Ombudsman'ının kuruluş süreciyle ilgili bkz. (Gellhorn, 1966 ve Means, 1968).

<sup>6</sup> Gregory ve Giddings'e göre (2000: 7-10), genel olarak beş tür ombudsmandan söz edilebilir: (1) Genel amaçlı ombudsmanlar, (2) özel amaçlı ombudsmanlar, (3)

onun esnekliğinin bir göstergesidir. Ülkeler arasında uygulamadan kaynaklanan çeşitlilik, ombudsmanların ismi, sayısı, atanma usulü, yetki alanları gibi hususların farklılaşmasına yol açmaktadır.

Günümüzde ombudsman kurumu, vatandaşların idare karşısında şikayetlerini iletebilecekleri ve idare ile ilişkilerinde karşılaştıkları sorunları yargıya gitmeden çözebilecekleri bir kurum olmanın ötesine geçmiştir. Bu temel amacının yanında ombudsmanlık, kamu kurumlarına ve kamu yöneticilerine kamu hizmetlerinin nasıl sunulmasıyla ilgili danışmanlık yapan ve yol gösteren, dolayısıyla kamu yönetimini geliştirme rolünü de üstlenen bir kurum haline gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, ombudsmanlık kurumu vatandaşların kötü yönetim karşısında ya da hak ihlaline uğradıklarında onların hak ve özgürlüklerini korumanın yanında; yönetim-vatandaş ilişkilerinin geliştirilmesini sağlamak, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenlerini tazelemek ve sürdürmek, kamu hizmetlerinin etkili, kaliteli, şeffaf ve vatandaş odaklı bir şekilde yürütülmesini teşvik etmek gibi işlevleri de üstlenmiştir.

Kamu yönetiminin genişlemesi ve işlevlerinin karmaşıklaşması da ombudsman kurumunun gelişmesinde etkili olmuştur. 1930 ekonomik bunalımının ardından devlet, daha önce müdahale etmediği alanlarda etkili bir aktör olarak rol almış, buna bağlı olarak da kamu idareleri yapı ve işleyiş olarak büyümüştür. Refah devleti anlayışının gelişmesine paralel olarak kamu hizmetleri de nicelik ve nitelik olarak artmış, karmaşıklaşmış ve bireyler açısından taşıdığı risk unsuru yükselmiştir. Modern toplumun karmaşıklığı ve bireylerin kamu hizmetlerine olan taleplerindeki artış, bireylerin hayatlarını doğrudan veya dolaylı olarak etkilemekte, bireyler eskisine göre daha sık kötü yönetim örnekleriyle veya adaletsiz uygulamalarla karşılaşabilmektedir. Bu noktada ortaya çıkan hesapverebilirlik, adaleti ve hukuka uygunluğu gerçekleştirmenin yöntemlerinden birisidir. Ancak idari, siyasi ve yargısal hesap verme mekanizmalarının her zaman yeterince iyi çalışmadığı ve birçok ülkede kamuoyu denetiminin yetersiz kaldığı göz önünde bulundurulduğunda ombudsman kurumunun önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Yargı denetimi ise pahalı ve yavaş olup, özellikle işyükünün fazla olduğu durumlarda idari işlem ve eylemleri denetlemekte yetersiz kalabilmektedir.

---

uluslararası veya ulusüstü düzeydeki ombudsmanlar, (4) insan hakları ombudsmanları ve (5) özel sektör ombudsmanları.

Ombudsman kurumu, devletin sınırlandırılması, kamu yönetimi ile halk arasında karşılıklı güvenin sağlanması, yönetsel gizliliğin ortadan kaldırılması, idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı sorumlu kılınması ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması gibi demokratik ilke ve pratiklerle uyumdadır. Komünist rejimlerin çökmesiyle birlikte, liberal demokrasinin dünyada yükselişine paralel olarak ombudsman kurumu da özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde hızlı bir şekilde yayılmıştır. Bu kurumunun dünya çapında yayılmasında Uluslararası Ombudsman Kuruluşu<sup>7</sup> (*International Ombudsman Association*) ve Uluslararası Ombudsman Kurumu<sup>8</sup> (*International Ombudsman Institution*) gibi uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliği gibi bölgesel birlikteliklerin de etkisi bulunmaktadır.

### **3. AVRUPA OMBUDSMANININ HUKUKİ STATÜSÜ VE İŞLEYİŞİ**

Avrupa Birliği çerçevesinden duruma bakıldığında, bir yandan ulusal ombudsmanların yer aldığı, diğer yandan tüm AB vatandaşlarının başvurabilecekleri bir Avrupa Ombudsmanı'nın bulunduğu bir yapı söz konusudur. 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile birlikte, Birliğin herhangi bir organı tarafından kötü yönetimle veya adil olmayan bir davranışla karşılaştığına inanan Avrupa vatandaşlarından gelen şikâyetleri dinleyen "Avrupa Ombudsmanı" (*European Ombudsman*) oluşturulmuştur. Geniş bir denetçi organı bulunan Ombudsman, Avrupa Parlamentosu'nun bir kurumudur (McNaughton, 2003: 231). Avrupa Ombudsmanı'nın tam olarak kurulması ve çalışması ise ancak 1995 yılından itibaren mümkün olmuştur<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> 2005 yılında kurulan ve kurumsal ombudsman mesleğini desteklemek ve geliştirmek, uygulayıcıların üst düzey meslek standartlarında çalışmalarını sağlamak misyonuyla hareket eden Uluslararası Ombudsman Kuruluşu, şirketler, üniversiteler, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, kamu kurum ve kuruluşlarındaki kurumsal ombudsmanları eğitim programları, seminerler vb. yollarla destekleyen bir oluşumdur. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.ombudsassociation.org/> (Erişim Tarihi: 10.12.2010).

<sup>8</sup> 1978 yılında Kanada'daki Alberta Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin sekreterliğinde kurulan Uluslararası Ombudsman Kurumu, birey-kamu yönetimi ilişkileri ile ilgilenen ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki ombudsmanların kayıtlı oldukları bir organizasyondur. Kurumun yönetim kurulu dünyadaki tüm bölgeleri temsil eden ombudsmanlardan oluşmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php> (Erişim Tarihi: 10.12.2010).

<sup>9</sup> İlk Avrupa Ombudsmanı olan Jacob Söderman 12 Temmuz 1995'te göreve atanmış ve 2003 yılına kadar görevde kalmıştır.

Aslında Avrupa Ombudsmanı'nın kurulmasının arkasındaki temel nedenler, büyük ölçüde ulusal ombudsmanların ortaya çıkışıyla benzerlik göstermektedir. İlk olarak, Avrupa Adalet Divanı'na başvuruların pahalı, uzun ve karmaşık prosedürler gerektirmesi ve Divan'ın hakkaniyet gibi değerler üzerinden değil de dar yasal sınırlamalar çerçevesinde hareket etmesi sıradan bireylerde çekincelerin oluşmasına yol açmaktadır. İkinci olarak, Avrupa Parlamentosu üyelerinin harekete geçirilmesi ise her ülkenin kendi özel şartları ölçüsünde mümkün olabilmektedir. Üçüncü olarak, Birliğe yeni üyelerin katılmasıyla birlikte yaşanan nüfus artışı ve buna paralel olarak Birlik bürokrasisinin genişlemesi vatandaşların şikâyetlerinin incelenmesi ve kötü yönetim uygulamalarının denetlenmesinde yeni mekanizmalara duyulan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Ulusal ombudsmanların ortaya çıkış gerekçelerinden farklı olarak, Avrupa Ombudsmanı fikrinin mimarları bu kurum sayesinde Avrupa Vatandaşlığı kavramının geliştirilmesinin de sağlanacağına inanıyorlardı (Gregory, 2000: 155-157).

### **3.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Hukuki Statüsü**

Avrupa Topluluğu bünyesinde bir ombudsmanın kurulması düşüncesi 1979 yılında ortaya çıkmış ve tekrar gündeme gelmesi ise Avrupa Vatandaşlığı oluşturmanın yollarını aramak için 1985 yılında kurulan Adonnio Komitesi ile mümkün olmuştur (Magnetite, 2003: 680). Avrupa Ombudsmanı'nın yasal olarak düzenlenmesi için ise Maastricht Antlaşması'nı beklemek gerekmiştir. Antlaşma, ombudsmanı Avrupa vatandaşlığı bağlamında düzenlemiş ve 8d maddesinde tüm Birlik vatandaşlarının Antlaşma'nın 138e maddesi gereğince kurulan ombudsmana başvurabilecekleri ifade edilmiştir. Antlaşmanın 138e maddesinde ise, ombudsmana kimlerin başvurabileceği, ombudsmanın çalışması, atanması ve bağımsızlığı gibi konular dört fıkra halinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin 4. fıkrasına göre, "Avrupa Parlamentosu, Komisyon'un görüşü ve Konsey'in nitelikli çoğunluğa uygun olarak verdiği onay ile ombudsmanın görevlerini içeren düzenlemeleri ve genel şartları belirler". Bu maddeye istinaden Avrupa Parlamentosu, 9 Mart 1994 tarihinde 17 maddeden oluşan "Ombudsmanın Görevlerini Yerine Getirmesini İçeren Düzenlemeler ve Genel Şartlar" hakkında kararı kabul etmiştir. 14 Mart 2002 tarihinde kabul edilen yeni bir karar ile 1994 tarihli kararın 12 ve 16. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 18 Haziran 2008 tarihli bir karar ile de metin yeniden düzenlenmiştir. Avrupa Ombudsmanı'nın 2008



yılı raporuna göre bu düzenlemeler ombudsmanın soruşturma yetkisini güçlendirmiştir. Bu değişiklikler sayesinde, ombudsman, Birlik kurumları ve organlarının elindeki belgelere soruşturması sırasında tam erişim yetkisine sahip olmuş ve kendisine bilgi ve belge (kanıt) veren Birlik görevlilerinin idareleri adına veya idarelerinin emirlerine uygun olarak konuşmaları ihtiyacına artık gerek kalmamıştır. Böylece AB kamu görevlilerinin, gizli olduğu iddiasıyla belge açıklamaktan kaçınmaması sağlanmaktadır.

16 Ekim 1997 tarihinde kabul edilen “Avrupa Ombudsmanı Uygulama Yönetmeliği” ise 2004 ve 2008 yıllarında değişikliğe uğramıştır. 2008 yılındaki değişiklik ile birlikte, şikâyet sahibi ile ombudsmanın soruşturma yaptığı kurumlar arasındaki güvenin korunması ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre, şikâyet sahibinin ilgili kurumun ombudsmana gönderdiği materyali görebilmesi ve ombudsmanın soruşturmaya ilgili olduğunu düşündüğü tüm bilgi ve belgelere tam olarak erişebilmesi güvence altına alınmıştır.

2000 yılında Nice kentinde onaylanan Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi, iyi yönetim hakkına (41. madde) ve kötü yönetime karşı Avrupa Ombudsmanı’na başvurma hakkına (43. madde) yer vermiştir. Bildirgenin 41. maddesine uygun olarak, 6.9.2001 tarihinde, AB kurumlarının ve kamu görevlilerinin halkla ilişkilerinde uyması gereken ilkeleri belirleyen “Avrupa İyi Yönetim Kodu” kabul edilmiştir. Söz konusu Kod’un 26. maddesine göre, sayılan iyi davranış ilkelerinin herhangi bir Topluluk kurumu veya kamu görevlisi tarafından ihlal edilmesi halinde Avrupa Ombudsmanı’na başvurulabilmektedir.

18 Temmuz 2003 tarihinde Roma’da Avrupa Konseyi Başkanı’na sunulan, 29 Ekim 2004 tarihinde aynı kentte imzalanan Avrupa Anayasası Taslağı (*Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*), Fransa (29.05.2005 tarihinde) ve Hollanda’da (01.06.2005 tarihinde) yapılan referandumlarda hayır oyunun çıkması ile askıya alınmıştır. 2005 yılındaki referandumlardan beklenen sonuçların çıkmaması üzerine Avrupa Anayasası çalışmaları farklı bir boyut almış, 3 Kasım 2007 tarihinde kısaca Lizbon Anlaşması olarak bilinen ve Avrupa Anayasası Taslağı’nın yerini alacak olan anlaşma kabul edilmiştir. İrlanda’da yapılan referandumda evet oyunun çıkmasının ardından Lizbon Anlaşması, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 30 Mart 2010 tarihinde revize edilen haliyle Lizbon Antlaşması’nın ikinci kısmında (Ayrımcılığın Yapılmaması ve Birlik Vatandaşlığı), Birlik vatandaşlarının Avrupa Ombudsmanı’na başvurma hakkı tanınmış (md. 20/d ve md. 24); ayrıca 228.

maddesinde de Avrupa Ombudsmanı'na başvuru, ombudsmanın bağımsızlığı, seçilmesi ve görevden alınmasına ilişkin konular düzenlenmiştir.

### **3.2. Avrupa Ombudsmanı'nın İşleyişi**

Ombudsmanın görevini yerine getirirken dikkat etmesi gereken iki temel ilke vardır. İlk olarak, Antlaşmalar tarafından Birlik kurumlarına ve organlarına verilen yetkilere uygun olarak yetki ve görevlerini kullanmalıdır. Bu ilke, Avrupa Ombudsmanı'nın diğer AB aktörleriyle uyumlu bir şekilde çalışmasını gerektirmektedir. İkinci ilkeye göre, ombudsman, mahkemelerden önce davalara müdahale edemez veya bir mahkeme tarafından verilen kararın doğruluğunu sorgulayamaz. Bu ilkenin, ombudsmanın yargı bağımsızlığına zarar verici bir şekilde davranmasını engellemeyi amaçladığı söylenebilir.

#### **3.2.1. Atanması**

1994 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen ve ombudsmanın görev ve sorumluluklarını yerine getirme şartlarını düzenleyen kararın 6. maddesine göre, ombudsman, her Parlamento seçimlerinin ardından, Avrupa Parlamentosu tarafından atanır. Belirtmek gerekir ki, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesinde, Avrupa Ombudsmanının Parlamento tarafından "atanması" yerine "seçilmesi" ifadesi kullanılmıştır.<sup>10</sup>

Ombudsman, medeni ve siyasi hakları tam olan, bağımsızlık garantisi veren, ülkesindeki en yüksek yargı makamını yönetmek için gerekli şartları taşıyan veya görevlerini yerine getirmek için gerekli yeterlilik ve tecrübeye sahip olan Birlik vatandaşları arasından seçilir. Ombudsman, bu nitelikleri taşıyan adaylar arasından, en az iki Üye Devlet vatandaşı olan minimum 40 Avrupa Parlamentosu üyesinin desteğiyle seçilir.

Avrupa Ombudsmanı'nın seçimine ilişkin oylamanın başlaması için üyelerin yarısının oturuma katılması gerekir. İlk iki turda hiçbir aday seçilemezse, ikinci turda en çok oyu alan iki aday üçüncü tura katılır. Eşitlik durumunda ise en yaşlı üye seçilir. Ombudsmanın yeniden seçilmesi de mümkündür.

---

<sup>10</sup> Makalenin yazıldığı tarihte görevdeki Avrupa Ombudsmanı, 2009 yılında yeni Lizbon Antlaşması'na uygun olarak Avrupa Parlamentosu tarafından görevine tekrar seçilen Yunanistan eski ulusal ombudsmanı Nikiforos Diamandouros'dur.

Ombudsman olarak seçilen kişi ilk olarak, Adalet Divanı'nda, görevini tam bağımsızlık ve tarafsızlıkla yerine getireceğine, görevi sırasında ve görevden ayrıldıktan sonra görevin gerekliliklere uygun davranacağına dair yemin eder ve göreve başlar.

### **3.2.2. Görev Alanı ve Ombudsmana Başvuru**

Avrupa Parlamentosu'nun 1994 tarihli kararına göre (md. 2/1) ombudsman, Topluluk kurumları veya organlarının faaliyetlerinde kötü yönetimi<sup>11</sup> tedavi etmeye yardımcı olur ve bununla ilgili tavsiyelerde bulunur. Avrupa Adalet Divanı ve ilk derece mahkemelerinin yargı görevleri ile ilgili faaliyetleri ombudsmanın denetimi dışında kalmaktadır.

Lizbon Antlaşması, "Topluluk kurumları veya organları"nın yerine "Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimleri"<sup>12</sup> ifadesini kullanarak ombudsmanın görev alanını genişletmiştir. Ayrıca, Lizbon Anlaşmasınının 13. maddesinde Birlik kurumları arasında sayılan Avrupa Konseyi'nin de ombudsmanın görev alanına girmesi sağlanmıştır.

Kısacası, AB kurumları ve organları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal kamu otoriteleri veya kurumlarla ilgili şikâyetler ombudsmanın yetki alanına girmemektedir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı ile ilk derece mahkemelerinin sadece idari kararları ve uygulamaları ombudsmanın yetki alanındadır. Parlamento'nun politik kararları ve Mahkeme'nin de yargısal kararları ombudsmanın denetim alanı dışındadır.

Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilme şartlarına gelince; Birlik vatandaşı olanlar veya bir üye devlette oturan ya da kayıtlı bürosu olan özel veya tüzel kişiler Birlik bürokrasisinin yasalara aykırı bir tavır (işlem veya eylemi) ile karşılaştıklarında, doğrudan veya Parlamento'nun bir üyesi aracılığıyla ombudsmana başvurabilmektedirler. Buradan da anlaşılacağı üzere, Avrupa Ombudsmanı'na başvurmak için AB üyesi bir ülke vatandaşı olmak şart değildir.

---

<sup>11</sup> Avrupa Ombudsmanı, 1997 yılına ait raporunda kötü yönetimi, "bir kamu organının yasal olarak bağlı olduğu bir ilke veya kurala uygun hareket etmemesi durumunda ortaya çıkan durum" olarak tanımlamıştır. Muhtemel kötü yönetim türleri arasında yönetsel düzensizlikler veya eksikler, yetkinin kötüye kullanımı, ihmal, haksızlık, yasal olmayan prosedürler, idari kusur veya yetersizlik, ayrımcılık, gecikme, bilgi eksikliği veya bilgi vermemek bulunmaktadır. Bu tanım, AB'nin diğer organları tarafından da kabul edilmiştir.

<sup>12</sup> "...of the Union institutions, bodies, offices or agencies,..."

Üye ülkelerde yaşayan gerçek kişiler de ombudsmana başvurabilir. Bireylerin dışında tüzel kişiler, şirketler ve dernekler de şikâyetle bulunabilmektedirler (Özden, 2010: 114). Ayrıca şikâyet sahibi, iddia edilen kötü yönetimden etkilenme bile ombudsmana başvurabilmektedir (Harden, 2001: 214).

Ombudsmana yapılan başvurularda, şikâyet sahibinin kimliği ve şikâyetin amacının açıkça tanımlanma zorunluluğu vardır. Şikâyetle bulunan, ombudsmandan şikâyetinin gizli kalmasını isteyebilir. Ayrıca şikâyetle bulunmak için zaman aşımı süresine uymak gerekmektedir. Buna göre, şikâyetle bulunan kişi, olayın farkına vardığı andan itibaren iki yıl içinde başvurmalıdır. Başvurular, Birlik üyesi ülkelerin kendi dillerinde yapılabilir.

Ombudsmana başvurarak inceleme sürecinin başlatılması, şikâyet sahiplerinin idare ve yargı mercilerine yapacakları başvuru sürelerini etkilemez. Diğer bir deyişle, bireylerin ombudsmana başvurması idari şikâyet ya da hak mahrumiyeti sonucu zarara uğrayanların yargıya başvuru sürelerini dondurmaktadır. Dolayısıyla soruşturmanın tamamlanmasıyla birlikte şikâyet sahipleri ilgili idareye yönelik şikâyet yolunu kullanabilmekte ya da konuyu yargıya taşıyabilmektedir.

### **3.2.3. Soruşturma Süreci**

Ombudsman, ya kendi girişimiyle ya da kendisine gelen bir şikâyet üzerine<sup>13</sup> harekete geçer ve Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimlerinin faaliyetlerinde ortaya çıkan kötü yönetimin kesinleştiği durumlarla ilgili soruşturmaları yürütür. Ombudsman, kendisine soruşturmada kullanabileceği bir bilgi, belge veya açıklama sunan ilgili kurum veya organları soruşturmanın gidişatı hakkında bilgilendirmekle yükümlüdür.

Uygulama Yönetmeliği'ne göre (md. 2), ombudsmana yapılan tüm şikâyetler kaydedilir, dosyalanır ve numaralandırılır. Şikâyet sahibine, şikâyetin kayıt numarası ve davayla ilgilenen görevliyi açıklayan bir bilgi notu gönderilir. Dilekçe sahibinin izniyle Avrupa Parlamentosu tarafından ombudsmana havale edilen dilekçeler şikâyet olarak değerlendirilir. Diğer yandan, ombudsmana yapılan başvurulardan dilekçe olarak kabul edilenler de Avrupa Parlamentosu'na veya ilgili kurum ya da organa havale edilir.

---

<sup>13</sup> Bireyler ya kendileri internet, mektup, faks vb. yollarla ya da bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla ombudsmana başvurabilmektedirler (Lizbon Antlaşması, md. 228).

Ombudsman, ilk olarak, kendisine gelen şikâyetlerin görev alanına girip girmediğini inceler. Şikâyet, görev alanına giren bir konuda ise ikinci aşamada, şikâyetin geçerli (*admissible*) olup olmadığına<sup>14</sup> karar verir (md. 3). Ayrıca ombudsman, soruşturma açılması için yeterli delil bulunmadığına kanaat getirirse, şikâyet sahibini uygun araçlarla (gerekçesiyle birlikte) bilgilendirerek dosyayı kapatır (md. 4).

Ombudsman, şikâyeti geçerli bulursa ve delillerin incelenmesinin ardından, gerçekten bir kötü yönetim durumunu tespit ederse, ilgili kurumu bilgilendirerek üç ay içinde kendisine görüş sunmasını ister. Ombudsman, kurumun görüşünü şikâyet sahibine de gönderir. Şikâyet sahibi, 1 ay içinde gerekli görürse, kurumun görüşüyle ilgili yorumunu ombudsmana gönderebilir. Bunun üzerine Ombudsman soruşturmayı ilerletebilir. Soruşturma sona erdiğinde dosya kapatılır ve taraflara gerekçeli kararlar gönderilir (md. 4). 2008 yılında uygulama yönetmeliğinde yapılan değişiklikle soruşturmanın bu aşaması yeniden düzenlenerek, soruşturma sürecinin kısaltılması, hızlı karar alınması ve prosedürlerin basitleştirilmesi amaçlanmıştır.

Soruşturma sonucunda kötü yönetime rastlanılması durumunda, ombudsman ilk olarak kötü yönetimin ortadan kaldırılması ve şikâyet sahibinin taleplerinin karşılanması için ilgili kurum ile görüşerek barışçıl çözümler (*friendly solutions*) arar (md. 6). Üzerinde uzlaşılan çözüm başarılı ise dava, gerekçeli karar açıklanarak kapatılır. Ombudsman, uygun bir çözüm bulamazsa eleştirel bir açıklamayı<sup>15</sup> (*critical remark*) içeren gerekçeli kararını yayınlarak ya da tavsiyelerini içeren bir raporu açıklayarak davayı kapatır (md. 7).

Ombudsmanın taslak tavsiyeleri<sup>16</sup> (*draft recommendation*), şikâyet sahibine ve şikâyetinde bulunulan kurum veya organa gönderilir. Tavsiyeleri

---

<sup>14</sup> Ombudsmanın statüsünü belirleyen 1994 tarihli kararda, şikâyetlerin geçerlilik şartları sayılmıştır. Buna göre, ombudsman mahkemelerden önceki vâkalara bakamaz veya bir mahkeme kararının doğruluğunu soruşturamaz (md. 1/3), şikâyetçi olayın farkına vardığı andan itibaren 2 yıl içinde şikâyetinde bulunmalı ve şikâyet öncelikle ilgili kurum veya organa uygun idari yaklaşımlarla yapılmalı (md. 2/4), kurumlar ve organlar ile buralarda çalışan kamu görevlileri arasındaki iş ilişkilerini ilgilendiren şikâyetlerde öncelikle iç idari şikâyet ve başvuru süreçleri tüketilmelidir (md. 2/8).

<sup>15</sup> Ombudsman, kötü yönetim durumu geneli ilgilendirmiyorsa ve ilgili kurum için bu durumunu ortadan kaldırmak artık mümkün değilse *eleştirel açıklama* yolu kullanılır.

<sup>16</sup> Ombudsman, kötü yönetim durumu geneli ilgilendiriyorsa ve ilgili kurum için bu durumunu ortadan kaldırmak mümkünse *taslak tavsiyeye* başvurur.

alan kurum veya organ, 3 ay içinde ombudsmana kararla ilgili ayrıntılı görüşünü gönderir. Bu görüş, kararın kabul edildiğini ve tavsiyeleri uygulamak için alınan önlemlerle ilgili açıklamaları içerir. Ombudsman, bu görüşü yeterli bulmazsa, kötü yönetimle ilgili tavsiyelerine de yer verebileceği özel bir raporu (*special report*) Avrupa Parlamentosu'na (ve ayrıca ilgili kurum veya organ ile ilgili şikâyetle bulunan kişiye) gönderir (md. 8).

Belirtmek gerekir ki, ombudsmanın sorumlu kamu görevlilerini yargılaması ya da onlarla ilgili disiplin soruşturması yürütmesi söz konusu değildir. Konusu suç teşkil eden bir durumla karşılaşırsa ilgili ulusal otoriteye, disiplin cezası gerektiren bir durumla karşılaşırsa da ilgili Topluluk kurumuna veya organına bilgi verir (Harden, 2001: 221).

Soruşturma sürecinde ombudsmanın gerekli bilgi ve delili toplayabilmesi için bilgi ve belgelere ulaşma hakkı ve elde ettiği bilgileri açıklamama sorumluluğu bulunmaktadır. Buna göre, Topluluk kurumları veya organları, kendilerinden istenen her türlü bilgi ve belgeyi, ombudsmana makul bir sürede sunmalı ve soruşturmaya ilgili dosyalara ulaşma yetkisi vermelidir. İlgili kurum veya organlar ise, gizli olarak niteledikleri bilgi ve dökümanı açıkça belirtmelidirler (md. 5). Diğer taraftan, şikâyet sahibinin talebi üzerine, ya da şikâyet sahibi veya üçüncü kişinin çıkarlarının korunmasının gerekli olduğu düşünüldüğünde Ombudsman şikâyeti gizli olarak sınıflandırabilir (md. 10). Ayrıca şikâyet sahibi, şikâyetiyle ilgili dosyayı ya da dosyadaki belirli bir belgeyi (mevzuattaki şartlar saklı kalmak kaydıyla) görme hakkına sahiptir (md. 13).

Avrupa Ombudsmanı, soruşturmaların daha etkili yürütülmesi veya kendisine şikâyetle bulunanların haklarını ve çıkarlarını daha iyi korumak amacıyla üye devletlerdeki ombudsman ve benzeri kuruluşlarla işbirliği yapabilir (md. 12).

#### **3.2.4. Görevden Ayrılması**

Görev süresinin dolması, istifa ve görevden alınmayı gerektiren durumlarında ombudsmanın görevi sona ermiş sayılır. İstifa durumunda üç ay içinde yeni bir ombudsman atanır.

Görevini yerine getirmesi için gerekli şartları artık taşıyamaması veya yetkisini kötüye kullanmaktan dolayı suçlu bulunması durumunda ombudsman, Avrupa Parlamentosu üyelerinin onda birinin talebi üzerine Avrupa

Adalet Divanı tarafından görevden alınır. Bu durumda, yeni ombudsman seçilene kadar eski ombudsman görevine devam eder.

### **3.2.5. Teşkilatı**

Ombudsmana, yöneticisini kendisinin atadığı bir sekreterlik yardımcı olur. Ombudsman sekreterliğindeki görevliler ve memurlar, Avrupa Topluluğu'nun memurları ve diğer kamu görevlilerinin uymak zorunda olduğu ilke ve kurallara bağlıdırlar. Memurların sayıları, her yıl bütçe süreci içinde belirlenir.

Ombudsman sekreterliğine atanan üye devletlerin ve Avrupa Toplulukları'nın memurları, hizmetin gereklerini görevde kaldıkları süre boyunca yerine getirirler ve kendilerinin, görevden ayırdıktan sonra asıl kurumlarındaki eski görevlerine yeniden atanmaları sağlanır.

## **4. AVRUPA OMBUDSMANI'NIN ETKİNLİĞİ**

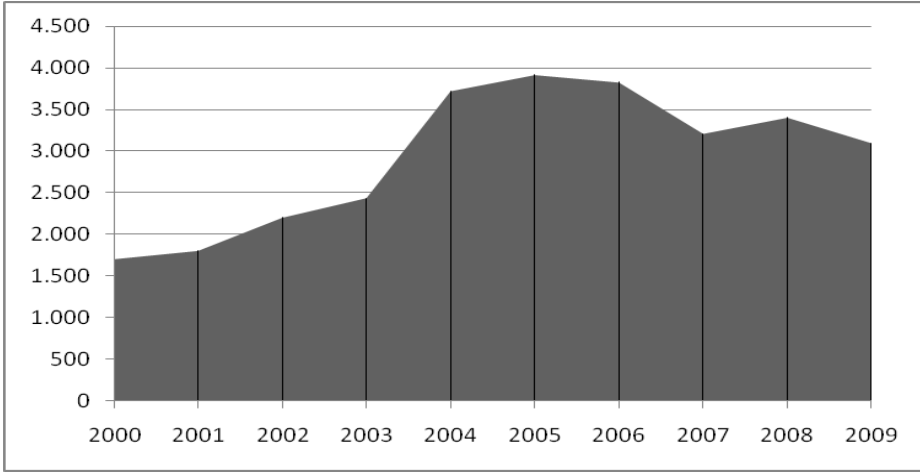
Avrupa Ombudsmanının etkinliği veya performansı denince; yasal düzenlemelerde yazılı görevlerini nasıl yerine getirdiği, Birlik kurumları ve vatandaşları arasındaki itibarı ve güvenilirliği ile görevlerini yerine getirirken karşılaştığı sorunlar anlaşılmaktadır. Bu amaçla, ilk olarak, ombudsmanın her yıl düzenli olarak yayınladığı raporlardan yararlanılmıştır. Avrupa Ombudsmanı, soruşturma sonuçlarını ve diğer tüm faaliyetlerini içeren bir yıllık raporu (*annual report*) Avrupa Parlamento'suna sunmaktadır. Çalışmanın bu kısmında, son yedi yıla ait yıllık raporlar incelenerek Avrupa Ombudsmanı'nın etkinliğini anlamamıza yardımcı olacak istatistik veriler değerlendirilmektedir. Son iki yıla ait raporların (2008 ve 2009) içeriği ve sistematığında yapılan değişiklikler nedeniyle bazı veriler farklı kategorilerde tutulmaya başlandığından, bazı tablolardaki veriler 2003-2007 yılları arasında kapsamaktadır. Ayrıca zaman zaman örnek olaylara da yer verilerek ombudsmanın rolü daha açık bir şekilde açıklanmaya çalışılmaktadır.

Diğer yandan, Avrupa Ombudsmanı'nın Birlik içinde sadece kötü yönetim vâkalarını araştırmakla yetinmediği, bunun yanında Birlik otoritelerinin muhtemel kötü yönetim uygulamalarının engellenmesi gibi yönetimi geliştirme faaliyetlerinin de bulunduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca ombudsman, diğer kurum ve organlarla ilişkiler, eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri gibi birçok farklı işlevi de üstlenmektedir. Ombudsmanın üstlendiği bu işlevler ise ikinci kısımda incelenmektedir.

#### **4.1. Avrupa Ombudsmanı'nın Kötü Yönetimi Önlemeye Yönelik Faaliyetleri**

Avrupa Ombudsmanı, nispeten yavaş işleyen yargının yükünü hafifletmek ve AB vatandaşlarının hak ve özgürlüklerini yönetime karşı korumakla yükümlü bir kurumdur. Bu bağlamda, ombudsmana başvuruların sayısı kurulduğu günden bu yana sürekli bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2005 yılında ise en yüksek başvuru miktarına ulaşılmış ve ardından şikâyet oranlarında nispi bir gerileme başlamıştır (bkz. Grafik 1, krşl. Tablo 1). Başvuru sayılarındaki artışın nedenlerinden biri 2001 yılında şikâyet formunun (12 lisanda olmak üzere) internet sitesine eklenmesidir. İkinci neden ise, 2004 yılında 15 ülkenin Birliğe katılması ile Birliğin hem nüfus hem de bürokrasi olarak daha da genişlemesidir. Ombudsmanın görev alanına giren nüfusun artmasıyla genel olarak şikâyetlerin ve özelde de işyükünün artması normaldir.

**Grafik 1: Avrupa Ombudsmanı'na Şikâyette Bulunanların Sayısı (2000-2009)**



**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Tablo 1'den dosya yükleri incelendiğinde, bu yükün 2007 yılına kadar artış eğiliminde olduğu, ancak bu yıldan itibaren azalmaya başladığı anlaşılmaktadır. Bu azalmanın nedenlerinden biri, 2008 yılından itibaren yayınlanan faaliyet raporlarında istatistiki verilerin tutulma yönteminde yapılan değişik-



liktir. Yeni kategorilere göre kaydedilen şikâyet sayısı<sup>17</sup>, 2008 yılında 3.406'dan 2009 yılında 3.098'e düşmüştür. Yürürlüğe giren şikâyet sayısı<sup>18</sup> ise 2008 yılında 3.346 iken, 2009 yılında azalarak 3.119'a gerilemiştir. Dosya yükündeki azalmanın nedenlerinden ikincisi ise internet sitesinin daha etkin kullanımı sonucu başvuruların doğru yere yapılması oranlarındaki yükselmedir. Son iki yıldaki verilere ulaşılammakla birlikte, ombudsmana gelen toplam şikâyetlerin büyük çoğunluğu, gerçek kişilerden gelen şikâyetlerden oluşmaktadır.

Şikâyetlerin ombudsmana ulaştırılmasının en etkili yolları, elektronik posta ya da Avrupa Ombudsmanı internet sitesinde yer alan şikâyet formunun doldurulmasıdır. 2008 yılında kaydedilen şikâyetlerin %60'ı, 2009 yılında ise % 72'si bu iki yoldan biri kullanılarak gönderilmiştir. Elektronik posta ile yapılan başvurular, sadece bilgi alma amacını da içerebilmektedir. Avrupa Ombudsmanı elektronik posta hesabından cevaplanan postaların sayısı 2008 yılına kadar hızla artmıştır (2006'da 3.500, 2007'de 4.100, 2008'de 4.300). 2009 yılında ise e-posta hesabından 1.850 bilgi talebine cevap verilmiştir. Önceki yıllara kıyasla, 2009 yılında e-posta iletişimindeki azalmanın arkasında, ombudsmanın yeni ve daha kullanıcı dostu olan internet sitesine interaktif bir rehber eklenmesi bulunmaktadır. İnternet sitesine giren bireyler, öncelikle bu rehberi okuyarak ombudsmana başvurmadan önce gerekli bilgiye ulaşabilmektedir.

Avrupa Ombudsmanı, yapılan başvuruları öncelikle görev alanına girip girmemesi kriterine göre değerlendirmektedir. Görev alanına girmeyen şikâyetlerin sahiplerine, hangi kuruma başvurması gerektiğine ilişkin bir tavsiye kararı verilir. Ombudsmana gelen şikâyetlerin (yıllar itibariyle değişmekle birlikte) %70'e yakını görev alanına girmemesi nedeniyle şikâyet sahibine tavsiye verilmesini veya dosyanın ilgili kuruma havale edilmesini gerektirmektedir. Tablo 2 ve Tablo 3'te 2008 ve 2009 yıllarına ait rakamlara yer verilememiştir; çünkü bu raporlarda tavsiye kararları ve havale edilen dosya sayıları birlikte hesaplanmıştır.

<sup>17</sup> 2008 yılı raporundan itibaren, yıllık raporlarda "alınan şikâyetler" yerine "kaydedilen şikâyetler" kategorisinde istatistik toplanmaya başlanmıştır. Böylece bir takvim yılında gerçekten kaydedilen şikâyetler ile aynı dönem içinde alınan, ancak bir sonraki yılda kaydedilen şikâyetleri birbirinden ayırmak amaçlanmıştır.

<sup>18</sup> Yürürlükteki şikâyetler kategorisi, şikâyetin (1) ombudsmanın görev alanında olup olmadığına, (2) kabul edilebilir olup olmadığına ve (3) soruşturma açmak için gerekli kanıtları sağlayıp sağlamadığına karar vermek için rapora eklenmiştir.

**Tablo 1: Avrupa Ombudsmanı'na Gelen Şikâyetlerle İlgili Bilgiler (2003-2009)**

|                                 | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Toplam dosya yükü               | 2.611 | 4.048 | 4.416 | 4.422 | 3.760 | 3.346 | 3.119 |
| Toplam şikâyet sayısı           | 2.436 | 3.726 | 3.920 | 3.830 | 3.211 | 3.406 | 3.098 |
| Gerçek kişilerin şikâyet sayısı | -     | 3.536 | 3.705 | 3.619 | 3.056 | -     | -     |
| Tüzel kişilerin şikâyet sayısı  | -     | 190   | 215   | 211   | 155   | -     | -     |
| E-mail ile yapılan başvurular   | 2000  | 3.200 | 3.269 | 3.540 | 3.127 | 4.300 | -     |

**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı'nın 2003-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010).

Tablo 2'den de görüleceği üzere, bireyler, en çok ulusal veya bölgesel bir ombudsmana başvurması gerekirken doğrudan Avrupa Ombudsmanı'na başvurmaktadırlar. Avrupa Ombudsmanı, ulusal ve bölgesel ombudsmanlar ile "Avrupa Ombudsman Ağı" (*European Network of Ombudsmen*) aracılığı ile işbirliği yapmaktadırlar.<sup>19</sup> Ombudsman Ağı'nın temel amacı, yetkili ulusal veya bölgesel ombudsmana ya da benzer kuruluşlara şikâyetlerin hızlı bir şekilde gönderilmesini kolaylaştırmaktır. Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komisyonu da Ombudsman Ağı'nın bir üyesidir. Nitekim Tablo 2'den izlenebileceği gibi, Avrupa Ombudsmanı'na gelen şikâyetlerden Dilekçe Komisyonuna yapılması gerekenler üçüncü sırada yer almaktadır. Böylece ombudsmanın görev alanına girmeyen dosyaların yaklaşık %50 si aslında Avrupa Ombudsman Ağı'nı ilgilendirmektedir.

<sup>19</sup> Avrupa Ombudsmanı'na, Bulgaristan'daki (merkezi ısınma ve sıcak su tedarikçisi olan) enerji şirketleri hakkında şikâyetler gelmiştir. Şikâyetçilerin enerji son kullanıcı verimliliği ve enerji hizmetleriyle ilgili Topluluk hukukunun doğru şekilde uygulanmadığı iddiası üzerine, ombudsman ilgililere *ihlal şikâyeti dilekçesi doldurup Komisyon'a göndermelerini* tavsiye etmiş ve Komisyon'a da meseleyle ilgili bilgi vermiştir. Bulgaristan Ombudsmanı, bireysel faturalarının hesaplanmasında kullanılan yöntemin tüketici haklarını ihlal etmesini içeren yüzlerce benzer şikâyet almıştır. Bulgaristan Ombudsmanı, görev alanına giren enerji şirketlerine yönelik şikâyetleri soruşturmuş ve hükümete, özel yönetim birimine, yerel idareye ve ilgili şirkete yönelik tavsiyelerini de içeren bir rapor yayınlamıştır. Ayrıca Avrupa Ombudsmanı'na, özellikle enerji verimliliğine ilişkin yasalardaki değişikliklerle ilgili gelişmeler hakkında bilgi vermiştir (2349/2008/VIL).

**Tablo 2: Tavsiyelerin İçeriği (2003-2007)**

|  | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ulusal veya bölgesel Ombudsmana başvurulması tavsiyesi       | 616          | 906          | 945          | 828          | 816          |
| Avrupa Komisyonu ile iletişime geçilmesi tavsiyesi           | 189          | 359          | 376          | 383          | 308          |
| Parlamentoya dilekçe olarak başvurma tavsiyesi               | 143          | 179          | 144          | 166          | 109          |
| SOLVIT'e <sup>20</sup> başvurulması tavsiyesi                | -            | -            | 112          | 109          | 69           |
| Diğer kurum veya organlarla başvurulması tavsiyesi           | 341          | 613          | 752          | 877          | 766          |
| <b>Yıl içinde tavsiye kararı verilen toplam dosya sayısı</b> | <b>1.289</b> | <b>2.117</b> | <b>2.329</b> | <b>2.363</b> | <b>1.862</b> |

**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı'nın 2003-2007 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010).

Tablo 3'te Avrupa Ombudsmanı'nın 2003-2007 yılları arasında, görev alanına girmemesi nedeniyle diğer kurumlara havale ettiği dosya sayıları yer almaktadır. Havale edilen dosya sayıları, tavsiye kararı verilenlere göre oldukça az olmakla birlikte, Avrupa Ombudsman Ağı'ndaki kurumlara gönderilen dosya sayısı oransal olarak yine daha fazladır.

**Tablo 3: Havale Edilen Dosyalar (2003-2007)**

|   | 2003      | 2004      | 2005       | 2006       | 2007      |
|---|-----------|-----------|------------|------------|-----------|
| Ulusal veya bölgesel Ombudsmana havale edilenler    | 25        | 54        | 91         | 363        | 51        |
| Dilekçe olduğu için Parlamentoya havale edilenler   | 6         | 13        | 12         | 22         | 20        |
| Komisyonla havale edilenler                         | 7         | 4         | 6          | 4          | 7         |
| SOLVIT  | -         | -         | 5          | 9          | 12        |
| Diğer kurumlar                                      | -         | -         | -          | 1          | 2         |
| <b>Yıl içinde havale edilen toplam dosya sayısı</b> | <b>38</b> | <b>71</b> | <b>114</b> | <b>399</b> | <b>92</b> |

**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı'nın 2003-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010).

<sup>20</sup> SOLVIT, Birliğin iç piyasasında haklarını kullanmaya çalışırken engellerle karşılaşan insanlara yardım etmek için Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan bir ağıdır.

Avrupa Ombudsmanı, görev alanına giren, geçerliliği bulunan ve soruşturma açılması için yeterli delil bulunan kötü yönetim şikâyetlerinde ilgili AB kurumu, organı, ofisi veya birimi hakkında soruşturma açılmasına karar vermektedir. Tablo 4'te 2003-2009 yılları arasında açılan ve kapanan soruşturma sayıları ile ombudsmanın kendi girişimiyle başlatılan soruşturma sayılarına ilişkin veriler yer almaktadır.

Yıl içinde açılan ve kapanan soruşturma sayısı oranlandığında, ombudsmanın oldukça etkin çalıştığı kanaati hâkim olabilir. Özellikle son yıllarda kapanan dosya sayısındaki artış dikkat çekicidir (bkz. Tablo 4). Ancak önceki yıllardan intikal eden dosyalarla birlikte düşünüldüğünde, aslında ombudsmanın işyükü oranı yüksektir. 2008 yılı verilerine göre, soruşturmaların kapanması ortalama 13 ayı bulurken, bu oran 2009 yılında 9 aya gerilemiştir.

Ombudsmanın girişimiyle başlatılan soruşturma sayısı kişisel başvurulara göre oldukça azdır. Yılda ortalama 6 soruşturma, ombudsmanın kendi girişimiyle<sup>21</sup> başlatılmaktadır. Avrupa Ombudsmanı, kendi girişimiyle yetkilerini iki durumda kullanabilir. İlk olarak, şikâyette bulunma yetkisi olmayan bir kişinin (şikâyet sahibinin AB vatandaşı olmaması veya Birlik sınırları içinde oturmaması gibi) şikâyeti üzerine, muhtemel bir kötü yönetim durumunu araştırmak için soruşturma başlatabilir. İkinci olarak, kurumlarda sistemle ilgili ortaya çıkan sorunlarla mücadele etmek için kendisi girişimde bulunabilir. Avrupa Ombudsmanı tarafından açılan soruşturmalar incelendiğinde, her iki duruma ait örneklerle rastlamak mümkündür.

Tablo 4'ten de görüleceği üzere, ombudsman her yıl başarıyla kapatılan (*star cases*) ve örnek uygulama niteliğindeki vâkaları yıllık raporlarına eklemek ve internet sitesinden yayınlamak suretiyle kamu idarelerinin benzer durumlarla karşılaşması halinde yapması gerekenleri açıklamaktadır.

---

<sup>21</sup> Ombudsman, 2005 yılında kendi girişimiyle başlattığı bir soruşturmada, EPSO'nun yönettiği testlerde kullandığı değerlendirme ve notlandırma kriterine erişimi sağlamanın mümkün olup olmadığı incelenmiştir. Ombudsman, 2008 yılında, başvurularını halinde değerlendirme kriterini adaylara açıklamasını EPSO'dan istemiştir. EPSO'nun bu isteğe yönelik olumlu yaklaşımı personel alım süreçlerinin şeffaflığı ve vatandaşların EPSO'ya olan güvenini sağlamada önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir (01/5/2005/PB).

**Tablo 4. Yürütülen Soruşturmalara İlgili Bilgiler (2003-2009)**

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Yıl içinde açılan soruşturma sayısı                  | 253  | 351  | 338  | 258  | 303  | 293  | 335  |
| Yıl içinde kapanan soruşturma sayısı                 | 180  | 251  | 312  | 250  | 348  | 355  | 318  |
| Ombudsmanın girişimiyle başlatılan soruşturma sayısı | 5    | 10   | 5    | 9    | 6    | 3    | 4    |
| Soruşturmalarda başarı ile kapanan dosya sayısı      | 1    | 6    | 10   | 3    | 7    | 8    | 9    |

**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Ombudsman, başvuru üzerinde yaptığı incelemede bir kötü yönetim durumu tespit ederse soruşturma başlatır. Ombudsmana en çok şikâyet gelen ve dolayısıyla işlem ve eylemleri hakkında soruşturma başlatılan AB kurumlarının dağılımına baktığımızda Avrupa Komisyonu'nun ön sıralarda yer aldığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni ise, Komisyon'un aldığı kararların çoğunun genelde doğrudan bireyler üzerinde etkilerinin olmasıdır. Komisyondan sonra, sırasıyla Avrupa Toplulukları Personel Seçme Ofisi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi gelmektedir (Bkz. Tablo 5).

**Tablo 5. Soruşturma Açılan Kurumların Dağılımı (2003-2009)**

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Avrupa Komisyonu                                 | -    | 375  | -    | 387  | 413  | 195  | 191  |
| Avrupa Toplulukları Personel Seçme Bürosu (EPSO) | 25   | 58   | 73   | 74   | 87   | 20   | 30   |
| Avrupa Parlamentosu                              | 29   | 48   | 58   | 49   | 56   | 28   | 38   |
| Avrupa Konseyi                                   | 11   | 22   | 14   | 11   | 8    | 10   | 12   |
| Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF)   | -    | -    | -    | -    | 22   | 7    | -    |

**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Ombudsmanın karşılaştığı kötü yönetim durumları çok çeşitli olabilmektedir. En sık rastlanan kötü yönetim olayları bilgi edinme hakkının kullanılması, şeffaflık politikası ve uygulamalarına ilişkindir (bkz. Tablo 6). Soruşturma konusu şikâyetlerin yoğunluğu bakımından ikinci sırada ise yetkinin kötüye kullanılması ve yapılan haksızlıklar bulunmaktadır. Bunun dışında; ayrımcılık, işlerin gecikmesi, prosedürlerden memnun olunmaması, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, usul hataları, özensizlik ve ihmal gibi kötü yönetim türlerindeki şikâyetler sürekli artmakla birlikte son yıllarda azalma eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır.

**Tablo 6: Kötü Yönetim Şikâyetlerinin Türleri (2003-2009)**

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Açıklık (Bilgi vermeme de dâhil)       | 90   | 127  | 188  | 190  | 216  | 107  | 121  |
| Ayrımcılık                             | 39   | 106  | 103  | 65   | 63   | 14   | 17   |
| İşlerin gecikmesi                      | 33   | 67   | 73   | 71   | 69   | 24   | 45   |
| Memnun olunamayan prosedürler          | 33   | 52   | 78   | 91   | 102  | 27   | 44   |
| Yetkinin kötüye kullanımı ve haksızlık | 48   | 38   | 132  | 141  | 135  | 59   | 48   |
| Yükümlülüklerin yerine getirilmemesi   | 15   | 37   | 37   | 28   | 24   | 14   | 21   |
| Özensizlik ve ihmal                    | 16   | 33   | 44   | 59   | 62   | 25   | 22   |
| Usul hataları                          | 15   | 26   | 29   | 36   | 35   | 21   | 19   |

**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Tablo 7'de ombudsmana yapılan şikâyetlerin sonuçlarına ilişkin veriler yer almaktadır. Tablonun birinci satırında kötü yönetime rastlanmayan vâkaların sayısı yer alırken, diğer satırlarda ise bir kötü yönetim durumunun bulunduğu ve bunun üzerine atılan adımlara (eleştirel açıklamalar, taslak tavsiyeler ve uzlaşmacı çözüm önerileri gibi) ilişkin veriler bulunmaktadır. Buna göre, ombudsmana yapılan ve ombudsmanın görev alanına giren şikâyetler içinde kötü yönetime rastlanmayan dosya sayısı yıllık

ortalama 100 civarındadır. Kötü yönetimin bulunmadığı dosyalar kapatılırken, kötü yönetimin bulunduğu durumlarda soruşturma sürecine devam edilir. Bu durumda, ilk olarak uzlaşmanın<sup>22</sup> (*friendly solutions*) yolları aranır. Son yıllarda uzlaşma yoluna başvurma oranı artmasına karşın, önceki yıllardan kalan dosyaların sayısının fazla olması, yıl içinde çözüme kavuşturulan dosya sayısının ise az olması nedeniyle bu yolun uzun zaman aldığı söylenebilir. Uzlaşma sonucunda yargıya gitmeden ilgili vatandaş ile kamu idaresi karşılıklı bir sonuca ulaştıklarından uzlaşma yolu önemlidir. Bu anlamda, ombudsmanın başarısını etkileyen en önemli unsurlardan da biridir.

Kapanan dosyalarla ilgili kararlar, Avrupa Ombudsmanı'nın internet sitesinde hem İngilizce olarak hem de şikâyet sahibinin dilinde yayınlanmaktadır. 2008 yılından itibaren ombudsman, kararlarını gerekli bilgi ve analizi de içerecek biçimde daha kısa, okunabilir ve bu nedenle de daha ulaşılabilir bir format ve yapıda açıklamaktadır. Seçilen vâkalara da özet olarak, AB üye devletlerinin dillerinde internet sitesinde yer verilmektedir.

Eleştirel açıklama<sup>23</sup> (*critical remark*) ile kapatılan dosya sayısı 2007 yılına kadar artış gösterirken, bu yıldan itibaren azalma eğilimine girmiştir. Ombudsman tarafından yapılan eleştirel açıklamaların, ilgili kurumun uygulamalarına ilişkin bir uyarı niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu kararın kamuoyuna açıklanması, sorumlu kamu idaresinin üzerinde bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir. Ayrıca eleştirel ve taslak açıklamalar, kamu idarelerinin eylem ve işlemlerinde kötü yönetim örneklerini açıkça ortaya

---

<sup>22</sup> Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosuna (OLAF) karşı yapılan iki şikâyet, ortak soruşturma dosyasının konusu olmuştur. Şikâyet sahipleri, iki Belçika şirketinin, imtiyazlı tarifedeki muzların ithalatı için yanlış sertifika kullanmaktan dolayı bir soruşturma geçirmiş olduğundan şüphelenmişlerdir. Gerçekleri açıklamak ve bir başvuru hazırlamak için çok sayıda belgeye ulaşmak istemişlerdir. Yaptıkları başvurunun ardından OLAF, bu belgelerin büyük çoğunluğunu vermeyi reddetmiştir. Yürütülen soruşturmanın ardından ombudsman, OLAF'ın yanlış hareket ettiği sonucuna ulaşmıştır. OLAF'ın durumunu gözden geçirmesine yönelik uzlaşmacı çözüm önerisi getirmiştir. OLAF, ilgili üye devletlerin yargı otoritelerine de danışarak uzlaşmacı çözümü kabul etmiştir (723/2005/OV ve 790/2005/OV).

<sup>23</sup> Bir dosyada ombudsman, Komisyon'u bir şikâyetçinin mektubunu ilk etapta bilgiye erişim talebi olarak değerlendirmedeği için eleştirmiştir. Ayrıca Komisyon, şikâyet sahibinin onaylayıcı başvurusuyla da ilgilenmeyerek başarısız olmuştur. Komisyon'un erişimi reddetme kararı özünde doğru olsa da prosedürel hataları için özür dilememesi nedeniyle ombudsman, kurumla ilgili eleştirel açıklama yapmıştır (3085/2008/GG).

koymakta, hem ilgili kamu idaresinin gelecekte aynı eylemi yapmamasına rehberlik etmekte hem de diğer kamu idarelerine örnek oluşturmaktadır. Böylece ombudsmanın yayınladığı açıklamalar kamu idarelerini geliştirici bir niteliğe sahip olmaktadır.

Ayrıca, ombudsman taslak tavsiye kararı<sup>24</sup> (*draft recommendation*) vererek de dosyayı kapatabilmektedir (Bkz. Tablo 7). Tavsiyelerinin, ilgili kurum tarafından kabul edilmemesi ya da kabul edilip de yerine getirilmemesi gibi durumlarda ombudsman, Avrupa Parlamentosu'na özel bir rapor<sup>25</sup> (*Special Report*) göndermektedir. Ombudsmanın elindeki en önemli yaptırımlardan biri olan bu raporun hazırlanmasına son çare olarak, yani çözüme yönelik yolların kapanması durumunda başvurulmaktadır.

---

<sup>24</sup> AB, Madrid-Barselona-Perpignan-Montpellier eksenini Trans-Avrupa Ağı projesinde bir öncelik olarak belirlemiştir. Proje, Fransız sınırı ile Madrid arasında hızlı tren bağlantısını içermektedir. Avrupa Yatırım Bankası (EIB), projenin toplam maliyetinin dörtte birinden fazlasını karşılayacaktır. Ocak 2006'da bir İspanyol vatandaşı, Barselona'nın merkezine doğru gitmesi planlanan demiryolu kısmının çevredeki tarihi binalara ciddi biçimde zarar verebileceği konusunda ombudsmana başvurmuştur. Şikâyet sahibi, EIB'nin projeye ilgili kararını gözden geçirmesini ve mali destek verme kararını yeniden düşünmesini istemiştir. Ombudsman şikâyeti soruşturmuş ve EIB'nin İspanyol otoritelerinin çevresel etki değerlendirmesini incelediğine dair herhangi bir kanıt bulamamıştır. EIB'den projeye mali kaynak aktarmadan önce değerlendirme dökümanının sağlanmasını istemiştir. Banka, kurallarını değiştirmeyi ve belgelendirme şeklini geliştirmeyi kabul etmiştir (244/2006/BM/JMA)

<sup>25</sup> 35 yıldan beri özel konferans ve toplantılar için kurumlar tarafından kiralanan Belçikalı bir çevirmen, 65 yaşına girmesinin ardından iş teklifi almaması nedeniyle ombudsmana başvurmuştur. Ombudsman, bu durumun yaş ayrımcılığı olduğunu tespit etmiştir. Parlamento, ombudsmanın taslak tavsiyesi üzerine uygulamasını değiştirmeye karar vermiştir. Buna rağmen, Avrupa Komisyonu uygulamasını değiştirmeyi reddetmiş ve 65 yaşın üstündeki çevirmenlere yönelik bu davranışını açıklamakta da yetersiz kalmıştır. Vâka, önemli bir ilkesel mesele haline gelince, ombudsman özel bir rapor hazırlayarak Parlamento'ya sunmuştur (185/2005/ELB).



**Tablo 7: Şikâyetlerin Sonuçları (2003-2009)**

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Kötü yönetime rastlanmayan dosya sayısı                  | 87   | 113  | 114  | 95   | 95   | 110  | 58   |
| Önerilen uzlaşmacı çözüm sayısı                          | -    | 12   | 22   | 28   | 31   | -    | -    |
| Başarılı olan uzlaşmacı çözüm sayısı                     | 4    | 5    | 7    | 1    | 5    | -    | -    |
| Eleştirel açıklama sayısı                                | 20   | 36   | 29   | 41   | 55   | 44   | 35   |
| Taslak tavsiye   | 9    | 17   | 20   | 13   | 8    | 8    |      |
| Kabul edilen tavsiyeler neticesinde kapanan dosya sayısı | 34   | 5    | 9    | 4    | 3    | -    | 2    |
| Sunulan özel rapor sayısı                                | -    | 1    | 3    | 2    | 1    | 1    | 0    |

**Kaynak:** Avrupa Ombudsmanı'nın 2000-2009 arasındaki yıllık raporlarından derlenmiştir (European Ombudsman, 2010)

Yıllık raporlarından yola çıkılarak Avrupa Ombudsmanı'nın kötü yönetimi önlemeyle ilgili performansına ilişkin genel bir değerlendirme yapıldığında, ilk olarak AB genişleme süreciyle birlikte işyükünün giderek arttığı söylenmelidir. Buna paralel olarak, şikâyet sayısı da giderek artmıştır. Yine de internet ve bilgi teknolojilerinin son yıllarda daha etkin kullanılmasıyla birlikte gelen şikâyet sayısında azalma yaşanmakta, vatandaşların bir kerede doğru kurumla temas kurmaları sağlanmakta yardımcı olunmakta, Birlik kurumları, ulusal ve yerel ombudsmanlar ve diğer kurum ve kuruluşlarla daha hızlı ve etkili bir iletişim kurulmaktadır. Ancak Lizbon Antlaşması'ndan sonra Avrupa Ombudsmanı'nın yetki ve sorumluluk alanındaki genişleme nedeniyle ombudsmana gelen şikâyet sayısının kısa vadede yeniden artması beklenebilir.

Avrupa Ombudsmanı'nın hakkında en çok soruşturma açtığı kurumların başında Avrupa Komisyonu gelirken, EPSO ve Avrupa Parlamentosu onu takip etmektedir. Komisyon'un doğrudan vatandaşlarla ilgili kararlar alması nedeniyle bu sonuç çok şaşırtıcı değildir. Diğer taraftan, kötü yönetim şikâyetlerinin konuları itibariyle dağılımına bakıldığında birinci

sırada yönetimde açıklık ve bilgi edinme bulunmaktadır. Yetkinin kötüye kullanılması, ayrımcılık ve bürokratik prosedürlerden memnun olunmaması diğer şikâyet alanlarıdır. Genel olarak son iki yılda şikâyetlerde yaşanan nispi azalış, söz konusu alanlardaki şikâyet sayılarının da düşmesine yol açmaktadır.

### **3.3.2. Avrupa Ombudsmanı'nın Diğer Faaliyetleri**

Avrupa Ombudsmanı, Birlik düzeyinde yönetim standartlarını yükseltmek amacıyla Birlik kurumları ve ulusal ve bölgesel ombudsmanlarla sürekli bağlantı halindedir. Ombudsman, yönetim kalitesini yükseltmenin yollarını aramak ve rapor, tavsiye ve açıklamalarının uygun şekilde takip edilmesini sağlamak için AB kurumlarının üyeleri ve görevlileri ile düzenli olarak buluşmaktadır.

Avrupa Parlamentosu, ombudsmanı seçmesi ve raporlamanın yapılması (yıllık raporlar ve özel raporlar) bakımından önem taşımaktadır. Ombudsman, düzenli olarak bir önceki yıla ilişkin faaliyetleri içeren yıllık raporunu Parlamento'ya sunmaktadır. Rapor, Parlamento'nun bir oturumunda tartışılmakta, faaliyetlere ilişkin ombudsmana üyeler tarafından soru sorulmaktadır. Yine ombudsman, ilgili kurumlar aleyhine son çare olarak başvurduğu özel raporları da Parlamento'ya sunmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı, Parlamento'nun Dilekçe Komitesi ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır. Dilekçe Komitesi, Parlamento'nun ombudsmanla ilişkilerinden sorumlu olup onun yıllık raporu üzerine bir rapor hazırlayarak Parlamento'ya sunmaktadır.

Avrupa Komisyonu, ombudsman tarafından hakkında en çok soruşturma açılan kurumdur. Bu nedenle, ombudsman ve Komisyon temsilcileri arasındaki düzenli toplantılar vatandaşların şikâyetlerine tatmin edici cevap vermek açısından önemlidir.

Ombudsman, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Personel Seçme Bürosu ve gerektiğinde diğer Avrupa kurumlarıyla çeşitli toplantı ve seminerler yoluyla iletişim kurmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki ombudsmanlar ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır. Bu işbirliği, AB hukukuyla ilgili bilgi akışı, ombudsman denetimine ilişkin önemli gelişmelerin takip edilmesi ve iyi uygulamaların paylaşılması bakımından önemlidir.

Ombudsmanlar arası işbirliği Avrupa Ombudsman Ağı kullanılarak yürütülmektedir. Avrupa Ombudsman Ağı'nın ulusal ve bölgesel düzeylerde olmak üzere 32 ülkede 94 bürosu bulunmaktadır. Ombudsman Ağı, şikâyetlere başarılı çözümler üretmede, deneyim ve tecrübe paylaşımında etkili bir şekilde kullanılmaktadır. Ombudsmanlar arasında seminer ve toplantıların düzenlenmesi, yılda iki kez Avrupa Ombudsmanı Gazetesi'nin yayınlanması, elektronik tartışma forumu ve günlük elektronik haber hizmeti gibi faaliyetler bu çerçevede yürütülmektedir.

## **SONUÇ**

Ombudsmanlık, 200 yıldan fazla bir geçmişe sahip olan geleneksel bir kurum olmakla birlikte, günümüzdeki anlam ve önemi farklılaşmıştır. İsveç'te ilk ortaya çıktığında Kral'a bağlı olarak çalışan ve onun egemenliğini devam ettirmesinde önemli rol oynayan Ombudsman; II. Dünya Savaşı'nın ardından demokrasilerin yükselişiyle birlikte insan haklarının korunması, vatandaş-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi, kamu yönetiminin geliştirilmesi gibi yeni roller de üstlenmiştir.

Ulusal, bölgesel ve yerel ombudsmanların yanında ulus-üstü nitelikte olan ve Topluluk organlarını ve kurumlarını kötü yönetim uygulamalarıyla ilgili olarak denetleyen Avrupa Ombudsmanı Maastricht Antlaşması'nda düzenlenmesinin ardından 1995 yılında tam olarak faaliyete geçebilmiştir. Avrupa Ombudsmanı da durağan bir yapıda kalmamış, zaman içinde yetki ve görev alanı, soruşturma usulleri, atanması gibi konularda değişiklikler yapılmıştır. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile ombudsmanın Avrupa Parlamentosu tarafından seçilmesi, Avrupa Konseyi'nin yetki alanına girmesi, Birlik organları ve kurumlarının yanında ofis ve birimlerinin de ombudsmanın görev alanına dâhil edilmesi ve yasal statüsünün güçlendirilmesi söz konusu olmuştur. Bu yeniliklere paralel olarak ombudsmanın statüsünde yapılan değişikliklerle birlikte, kurumsal etkinliğini artırmak amaçlanmıştır. Bu çerçevede, soruşturma sürecinde şeffaflığın artırılmasına, ombudsmanın kurumların elindeki bilgi ve belgelere ulaşmasında kolaylık sağlanmasına ve soruşturma sürelerinin kısaltılmasına ilişkin ek düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Avrupa Ombudsmanı'nın yetki ve görevleri ile hukuki statüsü incelendiğinde üç temel işlevi yerine getirdiği söylenebilir. İlk olarak, Birlik

kurum, organ, ofis ve birimleri üzerinde dış denetim aracı olarak hizmet etmekte ve ortaya çıkan kötü yönetim uygulamalarını soruşturmaktadır. İkinci olarak, idari işlem veya eylemlerden zarar gören bireylere aracılık ederek hakkaniyetin sağlanmasına çalışmaktadır. Bu çerçevede, taraflar arasında barışçıl uzlaşma sağlayabilmekte veya tavsiye kararları açıklayabilmektedir. Üçüncü olarak, Birlik kurumlarının sunduğu hizmetlerin ve uygulamaların geliştirilmesine önyak olmaktadır. Ombudsmanın verdiği kararlar, Parlamento'ya sunduğu raporlar ve açıkladığı iyi uygulama örnekleri Birlik kurumlarının kendilerini geliştirmesi için fırsat sunmaktadır. Bununla birlikte, Birlik bünyesinde demokrasinin geliştirilmesi, Birlik kurumları ile bireyler arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve Avrupa vatandaşlığı kavramının güçlendirilmesi de ombudsmanın amaçları arasında yer almaktadır.

Her ne kadar ombudsmanın kararları, raporları ve tavsiyeleri bağlayıcı olmasa da; aslında Topluluk kurumları ve organları için zorunluluğu olan bazı ilke ve kurallara (iyi yönetim hakkı ilkeleri gibi) dayanmaktadır. Adalet Divanı, Birlik hukukunun uygulanmasında en yüksek otorite olmakla birlikte, Avrupa Ombudsmanı'nın da Topluluk kurumları ve organlarıyla karşı karşıya kalan Avrupa vatandaşlarının adalete ulaşmasını sağlamada faydalı bir rol oynadığı yadsınamaz. Prosedürlerinin iki taraf için de adil olması ve mahkemelere kıyasla daha az formal olması nedeniyle ombudsmanın bu rolü önemlidir. Şikâyet sahibi için ücretsiz olması ve genel olarak maliyetinin düşük olması nedeniyle formalitelerin az olması adaletin sağlanmasını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca ombudsman, mahkemelere göre daha ulaşılabilir. Çünkü ombudsmana başvurmak için şikâyet sahibinin kötü yönetimden etkilenmesine (ya da zarar görmesine) bile gerek yoktur. Diğer yandan, ombudsman kendi girişiyle daha kapsamlı araştırmalar da yapabilmektedir (Harden, 2001: 236).

Sonuç olarak, Avrupa Ombudsmanı'nın soruşturmaların uzun sürmesi gibi bazı sorunlara rağmen Birlik vatandaşlarının şikâyetlerini dikkate alarak kötü yönetim uygulamalarını soruşturan etkili bir kuruluş olduğu söylenebilir. Buradan yola çıkıldığında kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması için Anayasal değişiklikleri gerçekleştiren Türkiye için de bazı öneriler geliştirmek mümkündür. Türkiye'de ombudsmanın etkili bir şekilde çalışması için, bağımsızlık, tarafsızlık, bilgi ve belgelere erişim hakkı, şeffaflık gibi ilkelerin düzenlenmesi gerekmektedir. Başvuru usullerinin kolaylaştırılması ve soruşturma

süreçlerinin kısaltılmasına ilişkin önlemlerin alınması da önemlidir. Ombudsmanın, ilgili kurumları etkileyecek nitelikteki kararlarının çeşitlendirilmesi (uzlaştırıcı kararlar, tavsiye kararları gibi) sağlanmalıdır. Diğer bir ifadeyle, bireylerin kamu yönetimi karşısında haklarını koruyacak bir kurumun elinde farklı türde ve sayıda yaptırım araçlarına sahip olması gerekmektedir. Ombudsmanın vatandaşlar ve kamu kurum ve kuruluşları arasında saygınlığının sağlanması, parlamentoya yönelik etkili bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamuoyunda ombudsman kurumuna ilişkin bir farkındalık oluşturulması, raporlarına vatandaşlar ve kamu yönetiminin ilgi göstermesi, ombudsmanın seminer, toplantı vb. faaliyetlerle gerçekleştirdiği eğitsel rolünün genişletilmesi gibi konular da önem taşımaktadır. Son olarak, dikkat edilmesi gereken bir nokta da ombudsmanın kamu yönetimindeki tüm sorunları çözebilecek bir kurum imajı çizilerek oluşturulması durumunda, uzun vadede başarısını olumsuz etkileyebileceğidir.

## KAYNAKÇA

- Arklan, Ümit (2006), “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Selçuk İletişim Dergisi, Cilt 4, Sayı 3, s. 82-100.
- Arslan, S. (1986), “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, s. 157-172.
- Avşar, B. Zakir (2007), Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Asil Yayın, Ankara.
- Bexelius, Alfred (1967), “The Swedish Ombudsman”, The University of Toronto Law Journal, Vol. 17, No. 1, s. 170-176.
- Cheng, Hing Yong (1968), “The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution”, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, May, s. 20-30.
- Christensen, Bent (1961), “The Danish Ombudsman”, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 109, No. 8, s. 1100-1126.
- Erhüman, Tufan (2000), “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 49, Sayı 1, s. 155-180
- Esgün, İbrahim Uğur (1996), “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 45, Sayı 1, s.
- European Ombudsman, “Other Documents”, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>, Erişim Tarihi: 04.12.2010
- Garner, J. F. (1968), “The British Ombudsman”, The University of Toronto Law Journal, Vol. 18, No. 2, s. 158-164.
- Gellhorn, Walter (1965), “The Ombudsman in New Zealand”, California Law Review, Vol. 53, No. 5, s. 1155-1211.
- Gellhorn, Walter (1966), “The Norwegian Ombudsman” Stanford Law Review, Vol. 18, No. 3, s. 293-321.
- Gregory, Roy (2000), “The European Ombudsman”, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents, Edt. Roy Gregory ve Philip James Giddings, IOS Press, Amsterdam, s. 155-174.

- Gregory, Roy ve Philip James Giddings (2000), "The Ombudsman Institution: Growth and Development", *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Edt. Roy Gregory ve Philip James Giddings, IOS Press, Amsterdam, s. 1-20.
- Harden, Ian (2001), *When Euroepans Complain: The Work of the Euroepan Ombudsman*", *The Cambridge Yearbook of Euroepan Legal Studies*, Edt. Alan Dashwood ve diğerleri, Cilt 3, s. 199-237.
- [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/tif/JOC\\_1992\\_191\\_\\_1\\_EN\\_0001.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/tif/JOC_1992_191__1_EN_0001.pdf) (Erişim Tarihi: 15.01.2011).
- [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf) (Erişim Tarihi: 15.01.2008).
- [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) (Erişim Tarihi: 20.05.2008).
- <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php> (Erişim Tarihi: 10.12.2010).
- <http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces> (Erişim Tarihi: 15.01.2011).
- <http://www.ombudsassociation.org/> (Erişim Tarihi: 10.01.2011).
- Kestane, Doğan (2006), "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, Sayı 51, s. 128-142.
- Kılavuz, Raci ve diğerleri (2003), "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, s. 49-68.
- Küçüközyiğit, H.Galip (2006), "Ombudsmanlık Kurumu -Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme-" *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 2, No 5, s.90-111.
- Magnette, Paul (2003), "Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 5, s. 677-694.
- McNaughton, Neil (2003), *Understanding British and European Political Issues*, Manchester University Press, Manchester.
- Means, Ingunn N. (1968), "The Norwegian Ombudsman", *The Western Political Quarterly*, Vol. 21, No. 4, s. 624-650.
- Özden, Kemal (2010), *Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayınları, Ankara.

- Pickl, Viktor J. (1986), "Ombudsman ve Yönetimde Reform" Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 4, Aralık, s. 37 - 46.
- Pickl, Viktor J. (1997), "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl 3, Sayı 14, s. 800-805.
- Reif, Linda (2004), The International Ombudsman Yearbook, Cilt 6, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Süler, Gamze Yudum (2010), "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 2, Sayı 34, s. 157-167.
- Şafaklı, Orhan Veli (2009), "Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak "Ombudsman" ve AB Sürecinde KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış" Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt XI, Sayı II, s. 161-197.
- Şahin, Ramazan (2010), "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri", Türk İdare Dergisi, Sayı 468, s. 131-157.
- Şengül, Ramazan (2007a), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 14, Sayı 2, s. 126-145.
- Şengül, Ramazan (2007b), "Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?", Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Edt. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 371-402.
- Tayşi, İsmet (1997), Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran Özel Sayı, Sayı 25, s. 106-123.
- Tortop, Nuri (1998), "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 1, s. 3-11.
- Uler, Yıldırım (2003), "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", Türkiye'de Kamu Yönetimi, Edt. Burhan Aykaç ve diğerleri, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 469-475.
- TÜSİAD (1997), Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, Yayın No. T/97-206.



# YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELESİ: MALATYA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

S. Mustafa ÖNEN\*

## ÖZET

Yoksullukla mücadelede, merkezi yönetim kadar yerel yönetimler de hayati öneme ve role sahiptirler. Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin yoksulluk sorunu ile mücadeledeki rol ve sorumlulukları ele alınmış ve bu sorunun ortadan kaldırılması için yürüttükleri faaliyetler, Malatya Belediyesi örneği çerçevesinde incelenmiştir. Bu kapsamda, Malatya Belediyesi’nin karşılıksız yardımlarının nitel ve nicel açıdan değişimi, yıllar itibariyle ortaya konularak farklı açılardan analiz edilmeye çalışılmıştır. Malatya Belediyesi’nin yoksullara hizmet vermek üzere kurmuş olduğu “Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü”nün faaliyetleri, verilerin sağlıklı tutulduğu 2003 yılından 2009 yılına (dahil) kadar olan dönemde karşılaştırmalı olarak ortaya konulmuştur. Araştırmanın bulgularına göre, başta sağlık hizmetleri olmak üzere, yoksullara verilen hizmetlerde yıllar itibariyle ciddi düşüşler yaşanırken; buna karşılık sosyal hizmetlerde nisbi artışlar gerçekleşmiştir. Bu değişimin nedenleri ortaya konurken, sorunların çözümüne ilişkin birtakım öneriler de geliştirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yoksulluk, Yoksullukla Mücadele, Yerel Yönetimler, Malatya Belediyesi, Karşılıksız Yardımlar.

## LOCAL GOVERNMENT’S FIGHTING WITH POVERTY: A CASE OF MALATYA MUNICIPALITY

### ABSTRACT

In fighting with poverty, not only central government but also local governments have vital importance and role. In this study, the roles and responsibilities of local government against poverty in Turkey were discussed and the activities towards to solve this problem were examined using the example of Malatya Municipality. In this context, both in quality and quantity, variations of these unpaid aids of Malatya Municipality were determined on annual basis and analyzed from different perspectives. The activities of the “Health and Social Affairs Directorship”, which were founded by Malatya Municipality to serve the poor, were revealed comparatively for the period from 2003 to 2009 included. According to the results of the research, it may be said that there is a significant decrease in health services but a relative increase in social services

---

\* Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

for the poor on annual basis. While giving the reasons for this variation, some proposals concerning the solutions to these problems were also developed.

**Keywords:** Poverty, Fighting with Poverty, Local Government, Malatya Municipality, Unpaid Aids

## **1. GİRİŞ**

Toplumun adeta kanayan bir yarası olan yoksulluğa karşı merkezi yönetim kadar yerel yönetimler de çözüm üretmek zorundadır. Hatta yerinden yönetim anlayışının bir gereği olarak yerel halkın sorunlarına karşı daha duyarlı olan yerel yönetimlerin yoksullukla mücadele alanında daha etkin politikalar geliştirmesi ve daha isabetli kararlar alması mümkündür. Zira yerel demokratik bilincin geliştirilmesi ve katılım kanallarının güçlendirilmesi yoluyla yerel yönetimler, yardıma muhtaç insanların ihtiyaçlarının gerçekçi bir şekilde tespiti ve en uygun araçlarla karşılanması konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha yüksek bir kabiliyet ve kapasiteye sahip olabilmektedir. Yoksullara yapılacak hizmetlerin etkinliği, yardımın nitelik ve niceliğiyle yakından ilgili olup, yerel yönetimler bu yardımın kapsamı ya da bileşenlerinin en doğru biçimde saptanması konusunda da bariz avantajlara sahiptir. Bu nedenle yoksulluk sorununun çözümünde yerel yönetimlerin katkısı büyük önem taşımaktadır.

Yoksul ve yardıma muhtaç kimselere karşılıksız yardımlarda bulunulması, yoksullukla mücadelede başvurulan en yaygın yöntemlerden biridir. Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede, özellikle karşılıksız yardımlar yoluyla yoksul ve yardıma muhtaç kimselere yönelik hizmetlerini belli açılardan incelemek ve bu kapsamda Malatya Belediyesi'nin karşılıksız yardımlarının "nicel" ve "nitel" açıdan değişimini yıllar itibariyle saptayarak bunun nedenlerini sorgulamak ve öneriler geliştirmektir. Bu çerçevede öncelikle yoksulluk sorunu ele alındıktan sonra yoksullukla mücadelede yerel yönetimlerin önemi, yararları, dayandıkları temel ilkeler, başlıca yasal görev ve yetkileri ile sundukları karşılıksız yardım türleri incelenmiş; son olarak da Malatya Belediyesi'nin uygulamalarından yola çıkılarak gerçekleştirilen "alan araştırması"nın sonuçları değerlendirilmiştir.

Bu amaçla Malatya Belediyesi'nin karşılıksız yardımlarını gerçekleştiren "Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü" ile ilgili birimlerinde incelemelerde bulunulmuş ve yetkililer ile çeşitli görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Elde edilen

bilgiler doğrultusunda yardımların yıllar itibariyle bileşenleri tablo ve grafikler yardımıyla gösterilerek, belediyenin bu yardımlarındaki artışın ve düşüşün nedenleri analiz edilmeye çalışılmıştır. Belediyenin karşılıksız yardımlarına ilişkin verilerin değerlendirilmesinde ise, konunun anlaşılabilirliğini artırmak amacıyla zaman zaman basit yüzdeler oranlar kullanılmıştır.

Bu şekilde Malatya Belediyesi'nin yoksul ve yardıma muhtaç kesimlere dönük yaptığı karşılıksız yardımlar incelenirken; aynı zamanda, benzer durumda olabilecek Türkiye'nin diğer belediyelerinin sorunlarına da belli ölçüde ışık tutulmak ve katkıda bulunmak istenmiştir. Ayrıca yardımların dağıtılmasında yaşanan sıkıntı ve sorunlar hakkında belediye yetkililerinden bilgi alınarak, bu sorunların nasıl giderilebileceğine ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

## **2. YOKSULLUĞUN KAVRANMASININ GÜÇLÜĞÜ**

Tarih boyunca bütün toplumlar için siyasal ve ahlaki bir sorun olarak varlığını sürdüren yoksulluk olgusu, temel yaşamsal araçlardan yoksun kalma durumunu; yoksul ise, beslenme ve giyinme gereksinimlerini uygun biçimde karşılayamayan ve ölüm riski altında yaşamak zorunda kalan insanları (MacPherson ve Silburn, 1998) nitelemektedir. Değişik coğrafyalarda ve tarihin değişik dönemlerinde farklı boyutlar kazanan yoksulluk olgusu, günümüzde daha karmaşık ve yönetilmesi güç bir hal almıştır. Değişken yapısına bağlı olarak yoksulluk farklı şekillerde tanımlanabilmekte, yoksulluğun kaynakları ve ölçüm yöntemleri büyük ölçüde farklılaşabilmektedir.

### **2.1. Yoksulluk Türleri ve Tanımları**

Yoksulluk türleri, yoksullara bakış açılarına göre farklı değer yargılarına sahip toplumsal yapılar ve zamanlar içinde oluşabilecek *çok sayıda kavramı ve buna dönük tanımları* barındırır da asıl zorluk, bunlar arasındaki farklılıkları ve ilişkileri ortaya çıkarmakta yaşanmaktadır (Şenses, 2006: 146). Çok sayıda yoksulluk türü, farklı yoksulluk tanımlarını gerektirmektedir. Yoksulluk tanımları, belli ölçüde gelire de dayansa, tamamen gelir esaslı değildir. "Mutlak" ve "görelî" yoksulluk türlerinin gelire; diğer yoksulluk türlerinin ise, gelir yanında bireylerin ihtiyaç duydukları toplumsal eksikliklere dayandıkları söylenebilir. Bu tanımlardan burada, sık kullanılanlarına kısaca değinilmiştir.

"*Mutlak Yoksulluk*", hane halkı ya da bireyin yaşamını sürdürebilecek asgari bir gelire sahip olmaması; temel ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli mal ve hizmetten yararlanamaması ya da asgari tüketim düzeyinden mahrum

kalması durumudur. Yoksulluk, aslında ülkeden ülkeye göre değişebilen bir olgu olsa da; mutlak yoksulluk sınırı, dünya ölçeğinde Dünya Bankası'nın "2005 Yılı Satın Alma Gücü Paritesi"ne göre bireyin günlük 1,25 dolar ile 2 dolar arasındaki harcamaları kabul edilmiştir (World Bank, 2010a). Ancak bu sınır, her ülke için aynı değildir. Örneğin, Türkiye'de "2008 Yılı Satın Alma Gücü Paritesi"ne göre yoksulluk sınırı, kişi başı günlük 2,15 Doların altında kalan harcamalar için geçerlidir (TÜİK, 2009). Bir ya da iki dolarlık gelirin, yoksulluğun anlaşılmasında anlamlı bir ölçüt olmadığı bellidir (Koray, 2009: 6). "Görelî Yoksulluk" ise, bireylerin toplumun ortalama refah düzeyinin altında kalması ya da diğer bireylere göre ortalamanın altında bir gelire sahip olması durumuyla açıklanabilir. Bununla bireyin ya da hane halkının içinde bulunduğu bir toplumsal ortam içinde diğerlerine göre ortalamanın altında kalması, tartışılabilir bir görelilik taşımaktadır. Halbuki, "Mutlak Yoksulluk"ta birey ya da hane halkının temel gereksinimleri karşılanamazken; "Görelî Yoksulluk"ta birey ya da hane halkının, toplumda yaratılmış refahtan yeterince yararlanamaması söz konusudur<sup>1</sup>.

## 2.2. Yoksulluk Kaynaklarının Çeşitliliği

Yoksulluğun türleri kadar, yoksulluğun kaynakları ya da yoksulluğa yol açan etkenler de oldukça fazladır. Yoksulluğun başlıca nedenleri;

---

<sup>1</sup> Mutlak ve görelî yoksulluk yanında çok sayıda yoksulluk türleri ve buna bağlı tanımların olması, yoksulluğun anlaşılmasını giderek güçleştirmektedir. Bu tanımlardan bazıları şunlardır: (1) "İnsani Yoksulluk", geliri tek başına esas almayan, temel insani ihtiyaçlardan yoksun kalınması durumudur. BM Kalkınma Programına (UNDP) göre yoksulluk, yalnız kişilerin gelir düzeyindeki azalma değil; hastalık, cehalet, temel sosyal hizmetlerden mahrum kalma; kısaca insan yaşamını etkileyen çok boyutlu bir kavram (UNDP, 2008) olarak kabul edilmiştir. (2) "Küresel Yoksulluk", dünyada liberal politikalar çerçevesinde, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yoksulluğunun giderek artması, ülkeler ve kişiler arasındaki gelir dağılımı uçurumunun sürekli artmaya devam etmesi olarak tanımlanmıştır. UNDP'ye göre, dünyanın en zengin 225 kişisi 1 trilyon dolarlık servetiyle dünyanın 2,5 milyar en yoksul insanının gelirene eşit düzeyde bir gelir elde etmektedir; yine dünyanın en zengin üç kişisinin serveti, 48 en az gelişmiş ülkenin Yurtiçi Milli Hasılasının toplamından bile fazladır (Gates, 2008). (3) "Öznel Yoksulluk", toplumun kendisinin yoksulluğu belli asgari yaşam koşullarının altında kabul etmesi konusundaki değer yargılarından oluşan bir yaklaşımdır. (4) "Kentsel Yoksulluk" ise, genel anlamda kentte yaşayan bireylerin kentteki eğitim, sağlık, barınma, güvenlik gibi kentsel hizmetlerden yeterince yararlanamaması ve kentin belli kaynaklarından yoksun kalınmasıdır.

(1) Sel baskını, fırtına, dışlanmışlık, yönetim kalitesi, mülkiyet hakları ve bu hakların yürütülmesi ile ilgili *bölgesel düzeydeki özelliklere*;

(2) Yol, su, elektrik gibi altyapı hizmetleri ile eğitim, sağlık gibi klasik hizmetlerin sunumu, piyasalarla etkileşim ve toplumsal ilişkilerden kaynaklanan *toplumsal düzeydeki özelliklere*;

(3) Hane halkının büyüklüğü, yaş yapısı, cinsiyet oranı, çalışma durumu, çalışma yoğunluğu ve mülkiyete sahiplik, beslenme, eğitim ve barınma durumu ile ilgili *hanehalkı ve bireysel özelliklere* dayanmaktadır (Haughton ve Khandker, 2009: 145).

Yoksulluk kaynakları arasında; adaletsiz bir vergi sistemi, yüksek faiz ve rant ekonomisi, doğal afetler, çalışmayacak durumdaki çok sayıda özürlü, bireyler arasındaki yetenek farklılıkları, miras yoluyla elde edilen gelirler, piyasada tekelleşmenin olması, devlet teşvikleri, enflasyon, işsizlik vb. gibi faktörler de bulunmaktadır (Aktan, 2002). Hızlı nüfus artışı, yaşanan göçler, kentleşme, yaşlı nüfusun artması, ayrımcılık gibi *demografik ve toplumsal nedenler*; iklim koşulları, doğal yıkımlar gibi *coğrafik nedenler*; savaşlar gibi *siyasal nedenler* ayrık tutulacak olursa; yoksulluk, çoğu kez *ekonomik yapının* işleyişindeki aksaklıktan kaynaklanmaktadır (Altan, 2004: 148). Bu durum, ülkelerin daha çok buldukları coğrafik ve bireysel gelişmişliğe göre toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel farklılıklarla bir anılsa da; çoğunlukla gelir yetersizliğine dayanmaktadır.

### **2.3. Değişik Yoksulluk Ölçüm Yöntemleri**

Yoksulluğun ölçümünde tek ölçüt ve yaklaşımın bulunmaması, yoksulluk olgusunun kavranmasını güçleştirmektedir. Yoksulluğun ölçümünde başlıca iki yaklaşımdan söz etmek mümkündür (Aktan ve Vural, 2002): Doğrudan yaklaşım (temel ihtiyaçlar yaklaşımı) ve dolaylı yaklaşım. Doğrudan yaklaşım, ihtiyaçların karşılanıp karşılanmadığı saptanarak gözlemlenen durum ile normatif durumun her bir ihtiyaç ya da kişi açısından kıyaslanmasıdır. Dolaylı yaklaşımda ise, hane halkının sahip olduğu kaynakların temel ihtiyaçların karşılanmasında kaynakların bileşimi ve büyüklüğüyle karşılaştırılması esas alınmaktadır.

Hane halkı ya da bireyin yoksul olup olmadığının belirlenmesine ilişkin değişik ölçüm yöntemleri bulunmaktadır. Bu yöntemlerden kimisi alınması gereken kalori miktarına, temel gereksinmelere ve gıda harcamaları

gibi temel zorunlu ölçütlere; kimisi de toplumun ortalama gelirinin altında kalınmasına, hane halkının ve bireylerin tükettikleri kalori karşılaştırılarak belirlenen oranın altında bulunmasına ve bireylerin kendilerini yoksul gördükleri yoksulluk sınırının altında saymalarına dayandırılmaktadır (Ökten ve Kale, 2009: 64-67). TÜİK, 2002 yılından itibaren yoksulluk sınırı yöntemlerine göre, bireylerin yoksulluk oranlarını değerlendirmekte ve sonuçlarını açıklamaktadır (TÜİK, 2009). Bu analizlerde yoksulluk sınırı ve oranları, tüketim harcamaları üzerinden belirlenmekte ise de, yoksulluk analizlerinde dikkate alınan refah seviyesi ölçütü, tüketim harcamaları kadar bireylerin gelir düzeylerine dayanmaktadır (Kızılgöl, 2008: 82). Ancak hangi ölçüt kullanılırsa kullanılsın yoksulluğun ölçümünde tek bir standarttan söz etmek mümkün değildir. Bu durum, yoksulluğu giderek daha anlaşılabilir bir sorun kılmaktadır.

### **3. YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELE NEDENLERİ**

Yerel yönetimler, devlet sınırları içinde kalan ortak ve yerel nitelikteki gereksinimleri karşılamak üzere belli hukuk düzeninde yer alan irili ufaklı topluluklardan (kent, kasaba, köy v.b.) oluşmaktadır (Nadaroğlu ve Varcan, 2002: 2). Yerinden yönetim olarak da bilinen yerel yönetimler, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilmesini içeren, merkezi yönetimin öngördüğü koşullar altında kurallar koymaya, mali yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki yönetim biriminin adıdır (Keleş, 1994: 16; Keleş ve Yavuz, 1989: 17). Yerel yönetimlerin, yoksullukla mücadelesinin başlıca nedenleri; yoksulların demokratik katılım bilincinin geliştirilmesi, bazı kamu hizmetlerinin daha kolay ve pratik sunulabilmesi, merkezi yönetimden kaynaklanan eksikliklerin giderilmesi ve yoksullukla ilgili bilgi ve bilinç düzeyinin artırılması şeklinde sınıflandırılabilir.

#### **3.1. Yoksulların Demokratik Katılım Bilincinin Geliştirilmesi**

Yerel yönetimlerin yoksulluğun azaltılmasına dönük faaliyetlerde bulunması, yapıcı ve etkileyici kararlar alıp uygulaması, aslında kendi kuruluş mantık ve doğasıyla tamamen yakından ilgilidir. Demokratik yerel yönetimler, ekonomik kalkınmayı; eşitsizlikleri azaltarak, demokratik siyasal kültüre ve sivil topluma yönelik yerel demokrasiyi güçlendirerek olumlu katkılar sağlayabilirler (Smith, 1996: 163). Zaten, yerel yönetimlerin temel işlevlerinden birisi de, halka yakın olmaları nedeniyle halkın desteğini alarak onların

gücünden yararlanabilmesidir (Yüksel, 2007: 294). Bunlar sayesinde, yoksul yöre halkına kendi adına uygun karar alma fırsatı tanınırken, kendi aralarındaki karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma duygusu da geliştirilmektedir.

Yoksulluk, sıradan politikalarla geçirilecek kadar basit bir sorun değildir. Yoksullukla mücadelede bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı yoksulluk sorununa karşı ilgiyi artırırken, toplumun en örgütsüz ve sessiz kesimini oluşturan yoksulların ise, kendilerini ilgilendiren sürece katılımları beklenmektedir (Örs, 2007: 201). Yerel halkın yoksulluğunu tanımlama ve sorunlarına çözüm getirme işlevleri yönünden yerel yönetimler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha şanslı konumdadırlar. Yoksulların yerel yönetimlere katılarak kendilerini ilgilendiren kararları sorgulaması, istek ve beklentilerini aktarması, diğer kuruluşlara göre daha kolaydır. Ayrıca yerel yöneticilerin bir daha seçilememeye kaygısı taşımaları, özellikle yoksulluk gibi önemli ve hassas bir konuda, onları daha dikkatli hareket etmeye zorlamaktadır. Hatta, halkın yerel yönetimleri ve yöneticileri bu açıdan sorgulaması bile, en etkili denetim yöntemlerinden biri sayılabilir.

### **3.2. Bazı Kamu Hizmetlerinin Daha Kolay ve Pratik Sunulabilmesi**

Yoksulların seslerini duyuramama, kaynaklara ulaşamama, zayıf ve çaresiz kalmaktan kaynaklanan sosyal dışlanmışlık gibi sorunlarının, yerel yönetimler düzeyinde daha kolay gündeme getirilmesi mümkündür. Bu tür sorunların hızlı ve etkili bir biçimde çözüme kavuşturulması, yoksul ve yardıma muhtaç kesimlerin yönetime güven duygusunu da artıracaktır. Yerel yönetimler, yoksulların geçim sıkıntısının giderilmesine ilişkin köklü önlemler almasalar da, gerçekleştirdikleri hizmetlerle yoksulların sıkıntılarını en aza indirebilirler; buna dönük tanzim satış mağazaları, ekmek fabrikaları, aş evleri, sığınma evleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri ve çeşitli meslek kurslarıyla sorunun çözümüne önemli katkılar sağlayabilir (Altun, 2007: 167). Yerel yönetimlerin sosyal hizmet sunma ve sosyal yardım sağlamada başarılı olması, aynı zamanda yoksulluk sorununu da hafifletecektir (Hazman, 2010: 149).

Yoksullukla mücadelede merkezi yönetim düzeyinde yaşanan hantalılık, işlerin yavaşlaması, kırtasiyecilik ve verimsizlik gibi olumsuzluklar, yerel yönetimler tarafından daha kolay giderilebilir. Yerel yönetimlerin yoksullara yönelik kararlar alırken; merkezin onay ve görüşünü almadan serbestçe uygun idari eylem ve işlemde bulunabilmeleri yoksulluk politikalarını etkinleştirebilmekte; dolayısıyla bu politikaları başarılı kılabilirler.

### **3.3. Merkezi Yönetimden Kaynaklanan Eksikliklerin Giderilmesi**

Yerel yönetimleri merkezi yönetimden ayıran en temel farklılığı, yerel halkın (il, belde ve köy halkının) desteğiyle iş başına gelmeleri, merkezin bilgisi dışında kendine özgü bütçe, organ ve personelleriyle Anayasa ve yasaların izin verdiği ölçüde haklara sahip olmaları ve bu hakları kullanabilmelerinden geçmektedir. Merkezi yönetimin yetersiz ve etkisiz kaldığı alanlarda yerel yönetimlerin devreye girmesi, kamu hizmetinin etkin ve yeterli sunumu açısından şarttır. Zaten, merkezi yönetim ve yerel yönetimler birbirlerinin karşısı oldukları kadar birbirlerinin güçsüz yönlerini tamamlayan ve eksiklikleri gideren yönetim biçimleridir (Keleş, 1994: 19). Devletin görev ve kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması sorununun sağlıklı bir çözüme kavuşturulması gerektiği çeşitli raporlarda belirtilmiş ve bunun için merkezi yönetimce görülen yerel niteliği tartışılmayacak kimi hizmetlerin yerel yönetimlerce yapılması ve bu yönetimlerin görev, kaynak ve personel bakımından güçlendirilerek işlevselliklerinin artırılması önerilmiştir (Ergun, 2004: 181).

Bu amaçla “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”nde (KAYA, 1992: 195-202, 205-209) sağlık hizmetleriyle sosyal hizmetlerin katı merkezîyetçilik anlayışı içinde yürütülmesi eleştirilerek, yerel nitelikli hizmetlerde yerel yönetimlere mutlaka önemli yetki ve sorumluluklar verilmesi önerilmiştir. Aslında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ayrımı tartışılırken unutulmaması gereken husus, bunun durağan olmadığı ve zaman içinde değişim gösterebileceğidir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 277). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2001-2005) (DPT, 2000: 110), ülkede artan kentleşme, göç olgusu, yüksek enflasyon, gelir dağılımının bozulması ve yoksulluk gibi nedenlerden dolayı sosyal hizmet ve yardımlara ihtiyacın arttığı; buna dönük olarak dağınık kurumsal ve finansal yapılanmanın olduğu; kurumlar arasındaki eşgüdüm ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanan sorunların bulunduğu vurgulanmıştır. Dokuzuncu Plan’da (2007-2013) (DPT, 2006: 89-90) ise, varolan kurumsal boşluğu ve karmaşayı önlemek amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler ile STK’lar başta olmak üzere tüm kesimlerin eşgüdümlü çalışması amaçlanmıştır. Ayrıca bu planda, sosyal hizmet ve yardımlar alanında yerel yönetimler ile STK’ların faaliyetlerinin desteklenmesi de öngörülmüştür.



### 3.4. Yoksullukla İlgili Bilgi ve Bilinç Düzeyinin Artırılması

Ülkemizde yerel yönetimler, sosyal politika alanındaki etkinliklerini giderek artırmakta ve bu alanda daha çok hizmet üretmektedirler (Aydın, 2008: 131). Yoksulluğa ilişkin yöre halkının sorunlarına karşı kalıcı ve etkili çözüm yolları, merkezi yönetim dışında yerel yönetimler tarafından da bulunabilir. Yerel yönetimler sayesinde, belde halkının yoksulluğa bakış açısı değiştirilirken, aynı zamanda yoksullara karşı birlikte neler yapılabileceği ve ilgili etkin yöntemlerin nasıl harekete geçirilebileceği de ortaya konabilmektedir. Hatta yerel halkla çeşitli vesilelerle görüşülüp, onların yoksullukla ilgili bilgi ve bilinç düzeyi artırılabilenekte; kısaca “yoksulluk kültürü”<sup>2</sup> olumlu yönde geliştirilebilmektedir.

Bu yüzden yerel yönetimler, yoksulluğun bir yazgı olarak algılandığı “yoksulluk kültürü”nü, gerçekleştirecekleri etkinlik ve faaliyetlerle değiştirebilir; yeni düşünce kalıplarını ve davranış biçimlerini yoksullara kazandırabilirler. Ayrıca, dar gelirli yoksul yerel halka sempozyum, kongre, kurultay, konferans gibi bilimsel etkinliklerle ve mesleki kurslarla, yoksulluğun giderilmesine dönük köklü ve kalıcı katkılar sağlayabilir; hatta her türlü engelin kaldırılmasını kolaylaştırabilir.

## 4. YEREL YÖNETİMLERİ YOKSULLUKLA MÜCADELEDE ÖNE ÇIKARAN İLKELER

Yerel yönetimleri yoksullukla mücadeleye yönlendiren ya da bu sorunun giderilmesinde yerel yönetimleri öne çıkaran temel ilkelerin başında “özerklik”, “yerinden yönetim”, “yönetişim” ve “hizmette yerellik” ilkelerinin geldiği söylenebilir. Bu ilkeler sayesinde yerel yönetimler, yoksulluğa karşı kendilerini daha çok sorumlu ve duyarlı hissederlerken; aynı zamanda yoksul ve yardıma muhtaç yerel halka karşı daha etkili ve kalıcı politikalarla devreye girebilmektedirler. Yerel yönetimlerin bu ilkelerin gereğine ve özelliklerine uygun hareket etmeleri, yoksullukla mücadelede başarılı olmalarının altında yatan en önemli nedenlerden biri sayılabilir.

---

<sup>2</sup> Lewis, yoksulluğun kaynağına ilişkin kuramlardan en etkililerinden birisini ortaya atarak, yoksulların “yoksulluk kültürü”ne sahip olduklarını ileri sürmüştür. Ona göre yoksulluk, bireysel yetersizliklerden değil, daha geniş bir toplumsal ve kültürel atmosferden kaynaklanmakta; “yoksulluk kültürü” ise, kuşaktan kuşağa aktarılan ve azla yetinilen bir davranış biçimi olarak görülmektedir (Giddens, 2005: 314).

#### **4.1. Özerklik (Otonomi) İlkesi**

Yerel yönetimler açısından özerkliğin taşıdığı anlam, kendine ait organ ve görevlilerce yönetilen, dışarıdan hiçbir organ ya da kuruluşun talimatıyla harekete geçmeyen, kararlarını serbestçe alıp uygulayabilen; dolayısıyla, idari ve mali serbestiyete sahip kamu tüzel kişiliği biçiminde örgütlenmektir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle meydana gelmiş olması, bu kuruluşları demokratik ve özerk kılarken; aslında bu özerkliğin de iki yönü bulunmaktadır (Keleş ve Yavuz, 1989: 20): Birincisi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmamasını; kendi görevini yerine getirirken merkezin karışmamasını ve işini kendi imkanlarıyla görebilmesini içeren geniş bir özgürlükten yararlanabilmesini ifade etmektedir. İkincisi, yerel yönetimlerin halkla olan ilişkisinde seçilmiş organların halkı gereği gibi temsil edebilmesini ve bu temsil yöntemini ortaya koyabilmesini belirtmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin özerk olabilmesi için yalnızca karar alma yetkisine sahip özerk organların varlığı kadar, bu kuruluşların kendilerine özgü gelir kaynaklarına da sahip olması gerekmektedir (Tortop, 1993: 3; Keleş ve Mengi, 2002: 13). Bu açıdan yerel yönetimlerin mali açıdan belli ölçüde serbest hareket edebilmesi, yerel özerkliğin kazanımı açısından şarttır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre "yerel özerklik", yerel makamların yasalarla belirlenen sınırlar içinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşımaktadır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilen meclisler ve kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır (m. 3/1-2). Ayrıca Özerklik Şart'ında, yerel özerkliğin korunmasını vurgulayan hükümler kadar, yerel özerkliğin etkili olmasını sağlayan birçok hüküm de bulunmaktadır (Koyuncu ve Coşkun, 2003: 286). Örneğin Şart'ın 6. Maddesinde yasalara aykırı olmamak şartıyla yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin bir idare sağlamak amacıyla kendilerinin kararlaştırabilecekleri belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerin başarısı, özgürlük, etkinlik, demokrasi ve katılım ölçütlerine göre değerlendirilmektedir (Tekeli, 1983: 3). Bu açıdan özerk ve daha demokratik bir yapıya sahip yerel yönetimlerin yoksulluğun giderilmesinde daha etkili ve başarılı olmaları beklenebilir. Özerklik

sayesinde, yoksulluğa ilişkin merkezin bilgisi dışında kalan yöre halkının sorunlarına karşı kalıcı ve etkili önlemler alınırken, kaynakların etkin ve verimli kullanılması ile halkın sosyal yardımlaşma ve dayanışma duygusu da geliştirilmektedir. Ancak, yoksullukla mücadelede yerel yönetimler, bazen siyasi baskı ve kaygılarla hareket ederek, ellerindeki kaynakları sırf özerk oldukları gerekçesiyle yanlış yönde de kullanabilirler.

Yerel yönetimlerin özerklik dışında belde halkının yararına ters düşecek yönde faaliyetlerde bulunması, merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimini kaçınılmaz kılmaktadır. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin koşulları, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde sayılmıştır. Buna göre yerel yönetimlerin yetkisi, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların karşılanması, amaçlarıyla sınırlandırılmıştır.

#### **4.2. Yerinden Yönetim (Decentralization) İlkesi**

Yerinden yönetim, yönetsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere göre merkezi yönetim dışındaki özerk kuruluşlarca yerine getirilmesidir (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1998: 260). Diğer bir deyişle yerinden yönetim, bir ülkedeki kamu hizmetlerinin yönetiminin merkezden yönetimden ayrı, özerk kamu tüzel kişilerine verilmesidir (Tortop vd., 2007: 404; Tortop vd., 2008: 98). Batıda ortaya çıkan ve desantralizasyon olarak da anılan bu kavramın başlıca iki anlamı vardır (Eryılmaz, 2010: 85-86): (1) *Klasik anlamda desantralizasyon*, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımını; (2) *modern anlamda desantralizasyon* ise, merkezin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi yönetsel yetkilerin bir kısmının taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, federe birimlere, yarı özerk kuruluşlara, meslek kuruluşlarına ve STK'lara aktarılmasını; dolayısıyla, merkezi yönetimin küçültülmesi olgusunu açıklamaktadır.

Yerinden yönetim ilkesi, "siyasi" ve "yönetsel" olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. *Siyasi yerinden yönetim*, federal devlet sistemine dayalı yönetimleri; *yönetsel yerinden yönetim* ise, yerel hizmetler ile iktisadi, sosyo-kültürel ve teknik türden kimi hizmetlerin merkezi yönetimin dışındaki özerk kuruluşları ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz, 2010: 78-79; Aydın, 2010:

52). Ülkemizde siyasi değil, yönetsel yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Buna göre kamu kuruluşları, *yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları* (yerel yönetimler) ve *hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları* (TRT, üniversiteler, KİT'ler ve Meslek Kuruluşları gibi.) olmak üzere ikiye ayrılırlar.

*Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu* olarak da bilinen yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede en temel işlevlerinden birisi, yoksul ve yardıma muhtaç insanların sorunlarını çözerek onları yönetime katmaktır. Bu kuruluşlar aracılığıyla, başta katı merkezîyetçilikten kaynaklanan sakıncalar giderilmek istenmektedir. Ayrıca, kendilerine özgü bütçe, personel ve organları aracılığıyla sorunu yerinde teşhis ederek en doğru kararları almaları amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olarak buldukları yerde yoksullukla mücadele etmeleri, merkezi yönetimin eksikliklerini giderebilir ve bu kuruluşlar sorunun giderilmesine katkı sağlayabilirler. Ayrıca, yoksulluğun kaynağının yerel yönetimlerce yerinde saptanması, hizmetin etkinliğini artırırken; kararların hemen sorunun bulunduğu yerde alınarak uygulanması, aynı zamanda masraf ve maliyetlerin düşmesine de yol açabilecektir.

### **4.3. Yönetişim (Governance) İlkesi**

Yönetişim, kamunun yönetimi yetkisinin yalnız devlet eliyle değil, devlet, özel sektör ve sivil kesimlerce (üçüncü sektör) piyasa mekanizmalarına göre yönetilmesini öngören bir politikadır (Güler, 2009: 316). Bu politikayla, birçok aktörün (yerel yönetimler, yerel düzeyde etkinlik gösteren sermaye ve STK'ların) yönetimde rol aldığı, hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu bir yönetim süreci kastedilmekte; devletin bu süreçteki işlevi ise, genellikle düzenleyicilik ve iletişim ağlarını oluşturmaktan geçmektedir (Şengül, 1999: 12). Bu bağlamda yönetişim, ülkedeki vatandaşların ve grupların kendilerini açıkça ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 46).

Yönetişim, devlet yönetiminde, yalnız merkezi yönetimin değil; başta STK'lar, özel sektör ve yerel yönetimlerin de yer aldığı; bütün toplumsal katmanların yönetimde söz sahibi olduğu ve ağırlığını hissettirdiği bir süreçtir. Dünya Bankası'na göre (World Bank, 2010b) yönetişim, ülkenin tüm

kaynaklarının yönetilmesi durumudur. Bankaya göre “iyi yönetim”, yoksullukla mücadeleye yardımcı olmakta ve yaşam standardını iyileştirmektedir. Bunun gerçekleştirilmesi için yönetişimin dünya ölçeğinde altı boyutu vardır : (1) Düşünce özgürlüğü ve katılımçılık, (2) siyasi istikrar ve şiddetin ortadan kaldırılması, (3) yönetsel etkililik, (4) düzenleyici kalite, (5) hukukun üstünlüğü ve (6) yolsuzlukların denetlenmesidir.

Yönetişimle amaçlanan, yerel yönetimlerin her şeyi yapması değil, toplumdaki diğer aktörlerle birlikte bir ortaklık anlayışı içinde yapabilir kılınmalarıdır (Göymen, 2000: 10). Yönetişim ve iyi yönetim anlayışıyla kamu ve özel sektör ile sivil toplum örgütleri arasındaki işbölümü ve fonksiyonel birleştirmenin iyi çalışması durumunda, kamu yönetimi ve toplum endeksli birçok sorun çözümlenmiş, hizmette nicel ve nitel verimlilik, etkinlik, şeffaflık ve kamu yararı sağlanmış, halka karşı sorumluluk, hukukun üstünlüğü ve demokratiklik ağırlık kazanmıştır (Aydın, 2010: 142). Yönetişimi şüpheli bir yaklaşımla yalnız küresel sermayenin rahat hareket etmesini sağlayacak “yapısal uyarlanma” aracı olarak görmek yerine, geleceği yeniden kurarken ulusal ve uluslararası olanakları bir araya getiren sağlıklı bir toplumsal ve siyasal ortam sunan bir araç olarak görmek daha doğru olacaktır (Çukurçayır, 2003: 273).

Yerel yönetimlerin yoksulluğu giderici etkisi, bu türden bir “yönetişimle” yerel yönetimlerin de dahil olduğu, toplumdaki bütün katman ve kesimlerin yoksulluğa ilişkin karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını gerektirmektedir. Bu süreçte merkezi yönetim, yerel yönetimlerin bu konudaki görev ve sorumluluklarını sınırlandırmak yerine; teşvik edici, yol gösterici ve özendirici bir rol üstlenebilir. Bunun için yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede başarısı, merkezi yönetimin kaynakların etkin kullanması, işbirliği ve uyumu kapsamında verimsiz olduğu alanlardan çekilerek, kendi görev ve yetkilerinden bir kısmını başta yerel yönetimler olmak üzere diğer kuruluşlarla paylaşmasına dayanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin ilgili STK’lar ve özel kuruluşlarla birlikte hareket etmesi ve onları çoğu karar ve uygulamalarından soyutlamaması da önemlidir.

#### **4.4. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi**

Hizmette yerellik ilkesi, taşıdığı türlü belirsizliklere rağmen yerelleşme terminolojisindeki yerini almıştır (Güler, 2000: 27). Bu ilkeyi “hizmetin halkın

ayağına götürülmesi” biçiminde anlayanlar olsa da, asıl olarak hizmetin “yerinde” ve “yerinden” gördürülmesi anlaşılmaktadır (Keleş, 1995: 4). Hizmette yerellik ilkesine göre merkezi yönetim, yerel hizmetlerin yerel düzeyde hiç yerine getirilememesi ya da etkin biçimde yürütülememesi durumunda üstlenecektir (Eryılmaz, 2010: 88). Merkezi yönetimin yetkilerinin yerele devredilmesi, yerel yönetimler lehine olumlu gelişmeler doğursa da, bazen üniter yapıyla uyumlu olmayabilecek türden sakıncaları da karışımıza çıkarabilir (Karakılıç ve Özcan, 2005: 14-26).

Ancak yerel yönetimlerin beldede hizmet üretmede halka en yakın birimler olmaları nedeniyle, yoksullukla mücadelede yerel hizmetlerin merkezden ziyade yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi daha uygun olacaktır. Hem hizmetin yerine ulaştırılmasından dolayı isabetlilik ve etkinlik sağlanırken; hem de hizmetin yerinde karşılanmasından dolayı hizmetin maliyeti düşürülerek tasarruf edilecek ve kalite artırılabilecektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda (<http://www.avrupakonseyi.org.tr>, 2010), kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makam tarafından kullanılması esası benimsenmiştir (m. 4/3). Yoksullara yapılacak yardımların nitelik ve niceliğinin, çoğu zaman merkez tarafından belirlenmesi gerekirken; hizmete en yakın makamlar olarak yerel yönetimlerin sorunu saptamadaki kabiliyet ve hızı da önemli olmaktadır. Ayrıca, yöre halkının yoksulluğa karşı duyarlılığı dikkate alındığında, yerel yönetimlere halkın etkin katılımı ve denetimi de sağlanabilmektedir.

## **5. YOKSULLUKLA MÜCADELEDE YEREL YÖNETİMLERİN YASAL DAYANAKLARI**

İl, belde ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere il özel idaresi, belediye ve köy olarak örgütlenen ve karar organları yerel halk tarafından seçimle oluşturulan özerk kuruluşlar olan yerel yönetimlere, buldukları yörede yoksulluğu gidermek amacıyla yasalarla birtakım önemli görev ve yetkiler verilmiştir. Yerel yönetimleri doğrudan düzenleyen bu yasalar; 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 442 Sayılı Köy Kanunu’dur.

### **5.1. İl Özel İdaresi Kanunu ile Verilen Görev ve Yetkiler**

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda, il özel idareleri gençlik, spor, sağlık, tarım gibi birçok alanda olduğu kadar, yoksul, kimsesiz ve yardıma

muhtaçların korunması amacıyla sosyal hizmet ve yardımlarda bulunulması ve yoksullara dönük mikro kredilerin verilmesi (m. 6/a) ile görevli ve sorumlu tutulmuşlardır. Ayrıca, bu görevin vatandaşları sıkıntıya sokmayacak biçimde buldukları yerde en uygun yöntemlerle sağlanması esası getirilmiş ve bu hizmet gerçekleştirilirken özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumu dikkate alınarak yapılması öngörülmüştür (m. 6).

Yasaya göre, il özel idaresi organları içinde yalnız vali, yoksullukla mücadelede yetkili kılınmış; isterse il özel idaresi bütçesinden yoksullara ayrılan ödeneği, yoksul ve muhtaç kimseler için kullanabilme yetkisi verilmiştir (m. 30/n). Ayrıca yasanın “mali hükümler ve cezalar” başlığını taşıyan beşinci kısmındaki 43. maddesinin h bendine göre, yoksul, muhtaç, kimsesiz ve özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumu dikkate alınarak yapılması öngörülmüştür (m. 6).

## 5.2. Belediye Kanunu ile Verilen Görev ve Yetkiler

Belediyelere, yoksul ve yardıma muhtaç kimseleri korumaya dönük önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun buna ilişkin ilk maddesi (m. 13), “hemşehri hukuku” başlığı altında düzenlenmiş olup, aynı beldede ikamet eden herkes hemşehri kabul edilmiştir. Hemşehriler, belediyenin faaliyetlerine katılma, bilgi alma; hatta muhtaç ve çaresiz konumda iseler insan onurunu zedelemeyecek biçimde yardım alma hakkına sahiptir. 5393 Sayılı Yasa'nın 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sayılmıştır. Buna göre, belediyenin imar, su ve kanalizasyon, ulaşım vb. gibi mahalli müşterek nitelikte sayılan görev ve sorumluluklardan birisi de sosyal hizmet ve yardımlarda bulunmaktır. Bu hizmetleri, il özel idaresine benzer biçimde vatandaşlara en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle, özellikle özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerle sunması esastır.

İl özel idaresinde olduğu gibi, belediyenin organları içinde yalnızca belediye başkanına yoksullukla mücadele görevi verilmiştir : “belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak” (m. 38/m), “bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerle sunması esastır.” (m. 38/n). Yine İl Özel İdaresi Kanunu'ndakine benzer bir düzenleme Belediye Kanunu'nda da vardır. Buna göre, belediyeler “dar gelimli, yoksul, muhtaç ve

*kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar (m. 60/i)" yapmakla yükümlüdürler.*

### 5.3. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Verilen Görev ve Yetkiler

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda, büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları geniş biçimde açıklanırken, yürürlükteki İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunu'ndaki gibi *"dar gelirli", "yoksul" ya da "muhtaç"* kelimelerinden biri ya da birkaçının kullanılmadığı; onun yerine *"sosyal ve kültürel hizmetler"* kelimesinin (*...yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek...m. 7/v* ), kullanıldığı dikkat çekmektedir. Aynı durum ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları için de geçerlidir.

Diğer yasalarda olduğu gibi, Büyükşehir Belediye Yasası'nda da yoksullara ayrılan ödeneği kullanma yetkisi, yürütme organının başındaki Büyükşehir Belediye Başkanına aittir (m. 18/m). Diğer belediyelerde olduğu gibi, büyükşehir belediyelerinin giderleri arasında *"dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar (m. 24/j)"* bulunmaktadır.

### 5.4. Köy Kanunu ile Verilen Görev ve Yetkiler

Yürürlükteki 442 sayılı Köy Kanunu'nun Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılmış olup, yasanın günümüz gereksinmelerinin çok gerisinde kaldığı için değiştirilmesi gerekmektedir. Ancak, bu niteliğine rağmen yasada yoksullukla mücadele konusunda, o dönemin koşullarına göre oldukça ileri hükümler bulunmaktadır. Bunların bir kısmının ne 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, ne de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bulunmaktadır.

442 sayılı Köy Kanunu'nun isteğe bağlı işler arasında köydeki yoksul ve muhtaçları korumaya dönük önemli birtakım düzenlemelere yer verilmiştir<sup>3</sup>. Ayrıca bu kanunla muhtara yoksullukla mücadele konusunda

<sup>3</sup> İlgili yasanın "isteğe bağlı işler" başlığını taşıyan 14. maddesinde köy yönetimlerine yoksullukla mücadelede başlıca şu tür görev ve sorumluluklar verilmiştir:

- *"Yemeklik ve para ile köy fukarasına ve öksüzlere yardım etmek, kimsesiz çocukları sünnet ettirmek ve kızları evlendirmek için yardım etmek ve fukara cenazelerinin kefen vesairesinin (benzerinin) tedarikine çalışmak"* (m.14/21).

- *"Kazaen yanan veya yıkılan fukara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak"* (m.14/22)



doğrudan bir görev ve sorumluluk verilmemiş; buna karşılık İhtiyar Meclisi'ne, "tarlası ve arazisi olmayan köylüyü arazi sahibi edindirmek" (m. 44/3) gibi önemli yetkiler verilmiştir.

## **6. YEREL YÖNETİMLERİN YOKSULLUKLA MÜCADELESİNDE KARŞILIKSIZ YARDIMLARI**

Yerel yönetimlerin karşılıksız yardımları, başlıca sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşup; daha çok yoksul ve yardıma muhtaç kesimleri korumaya dönük uygulanmaktadır.

### **6.1. Sosyal yardımlar**

*Kamu sosyal yardımları* olarak da anılan "sosyal yardımlar", kendi güç ve çalışma olanaklarıyla geçimini sağlayamayanlara, muhtaçlık koşul ve denetimine bağlı olarak insan haysiyetine yaraşır bir yaşam düzeyini sağlamak amacıyla hiçbir karşılık ya da yükümlülük altına sokmadan devletin yetkili kuruluşlarınca yapılan aynı (mal) ya da nakdi (para) yardımlardan oluşmaktadır (Arıcı, 1999: 138). Bu yardımlar, yoksul ve muhtaç kimselere dönük yoksullukla savaşımın etkili araçlarından birisidir (Altan, 2004: 152). Yardımlar, mevcut sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatıcı önlemler bütünü olarak sosyal güvenlik kurumları dışında kalan ve muhtaç durumdaki kişilere dönük yapılmaktadır (Koray, 2000: 275). Sosyal yardım yöntemi, muhtaç konumda olanlara sürekli yardım yapmayı içeren bir yöntem olmayıp, muhtaçlık durumunun en kısa sürede kaldırılmasını hedeflemektedir. Amaç, yardım görenin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme ve geçimini sağlayabilecek gelir elde edebilme olanağına kavuşturulması olmaktadır. Tembellik ve savurganlık özendirilmemekte, kişinin sosyal varlığı güvence altına alınarak onuru korunmaya çalışılmaktadır (Güven, 2001: 147).

Sosyal yardımlar için ön şart olarak aranan muhtaçlık durumu, kişilerin gerekli asgari miktarda geçim kaynaklarına ve gelire sahip olmamasını ve bu suretle kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirememesini ifade etmektedir (Kobak, 2006: 63). Bu yardımlar, şartsız yapılabilmesinin yanında, son zamanlarda şartlı ve belirli kayıtlara bağlı olarak da gerçekleştirilmektedir. Şartlı yardımlara en yaygın örnek olarak,

---

*"Her köyde köy sandığından bir anbar yaptırıp...herkesten...bিরer miktar zahire ödünç alınarak...muhtaç köylülere...ödünç vermek..."* (m.14/26).

“mikro kredi” uygulaması ve “şartlı nakit transferi” verilebilir (Taşçı, 2010: 59). Şartsız yardımlar ise, ya gıda, giyecek, yakacak, ilaç vb. olarak aynı; ya da bazen kira borcunun kapatılması, elektrik, su faturasının ödenmesi ve tedavi giderlerinin karşılanması biçiminde; bazen de kişinin ve ailesinin yoksulluk ve muhtaçlık durumu dikkate alınarak sürekli veya bir sefere özgü nakdi yardımlar biçiminde gerçekleştirilmektedir.

## **6.2. Sosyal hizmetler**

Sosyal hizmetler, toplumda elinde olmayan nedenlerle yoksul ve yardıma muhtaç duruma düşen, bedenen ya da ruhen eksikliğe uğrayan kişilere ülkenin koşulları çerçevesinde insana yaraşır bir yaşam sürdürebilmesi için maddi, manevi, ekonomik ve toplumsal gereksinmelerini karşılamaya dönük devlet ve gönüllü kuruluşlarca verilen hizmetlerdir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005: 90). Diğer bir deyişle “sosyal hizmetler”, kişi ve toplulukların çevrelerinden doğan ve kendi istemleri dışında ortaya çıkan yoksulluk ve eşitsizlikleri gidermek, toplumsal sorunları çözmek, insan kaynağını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen programlar (Dilik, 1980: 73) olarak tanımlanmıştır.

“Sosyal hizmetler” ile “sosyal yardımlar” kavramları, birer karşılıksız sosyal yardım olmaları ve muhtaçlık esasına dayanmaları nedeniyle ortak yönleri sahip olsalar da, aralarında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Yardımlar en genel anlamda, *hizmet* biçiminde gerçekleştiriliyorsa sosyal hizmet; *yoksa*, sosyal yardım söz konusudur. “Sosyal yardımlar”, yoksul ve yardıma muhtaç olanlara “aynı” ve “nakdi” yardımlar biçiminde sunulurken; “sosyal hizmetler”den yararlanmak için yalnız o hizmetle ilgili yardıma muhtaç bulunmak yeterlidir. “Sosyal hizmetler”den yararlanacak yardıma muhtaç kesimler, daha çok yoksul, kimsesiz ve çaresiz konumdaki çocuklar, kadınlar, yaşlılar, sakat ve özürlüler iken; “sosyal yardım” yapılacak kişilerin daha çok; gelir ve muhtaçlık durumu dikkate alınmaktadır. Çalışmada, her iki yardım karşılığı olarak “*karşılıksız yardımlar*” kavramı kullanılmıştır.

## **7. MALATYA BELEDİYESİ’NİN KARŞILIKSIZ YARDIMLARI: NİCELİKSEL VE NİTELİKSEL AÇIDAN BİR DEĞERLENDİRME**

Malatya Belediyesi, yoksul ve yardıma muhtaç kesimlere 5393 Sayılı Belediye Yasası’nın 14. maddesine dayanarak karşılıksız “sağlık” ve “sosyal” yardım hizmetlerini sunmaktadır. Belediye kendisine bağlı “Sağlık ve Sosyal

İşler Müdürlüğü” tarafından belde halkının sağlıklı ve huzurlu yaşamasını sağlamak, korumak ve geliştirmek amacıyla kişilerin hastalıklarını tedavi etmekte, diş muayenesi ve çekimi yapmakta; bazen ayakta tedavi edici sağlık hizmetlerini sunmakta, bazen de gezici ve sabit polikliniklerle sağlık taraması gerçekleştirmektedir.

**Tablo 1:** Malatya Belediyesi’nin 2000-2009 Dönemi Sağlık ve Sosyal Hizmet Harcamaları

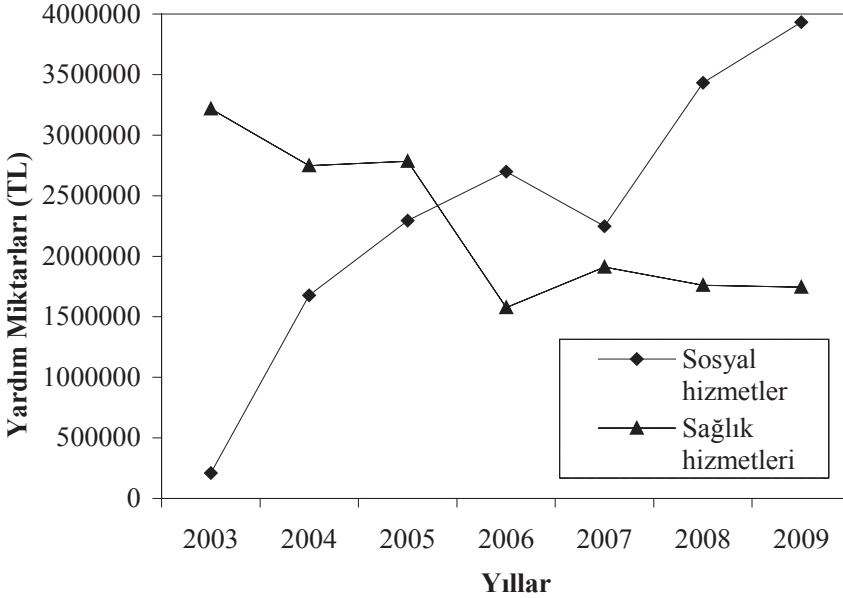
| YIL  | HARCAMA MİKTARI (TL) |
|------|----------------------|
| 2000 | 233,744.72           |
| 2001 | 377,988.94           |
| 2002 | 343,281.94           |
| 2003 | 274,344.51           |
| 2004 | 5,329,396.54         |
| 2005 | 6,088,742.18         |
| 2006 | 1,949,131.60         |
| 2007 | 2,293,711.67         |
| 2008 | 3,221,481.73         |
| 2009 | 4,735,628.16         |

**Kaynak:** Malatya Belediyesi’nin Yıllık Bütçesindeki “İdare ve Kesin Hesap Dökümleri”-ndeki (Malatya Belediyesi, 2000-2009) verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Malatya Belediyesi’nin 2000 yılından 2009 yılına kadar (dahil) olan bütçedeki “Yıllık İdare ve Kesin Hesap Dökümleri” (Malatya Belediyesi, 2000-2009) incelendiğinde, dikkat çekici şu bulgulara rastlanmıştır: 2003 yılına kadar (dahil) yoksullara yapılan sağlık harcamalarının, bütçe içinde daha çok “zabıttan (yoksullara) ödenen harcamalar” ve “diğer harcamalar (giderler)” olarak dağıtıldığı; sosyal hizmet ya da karşılıksız sosyal yardımların ise, bütçede “acezelere yapılan ödemeler” ve “asker ailelerine yardımlar” altında daha çok gerçekleştirildiği anlaşılmıştır. 2004 yılından (dahil) itibaren ise, sağlık yardımlarının daha çok “sağlık giderleri” ve “Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü’ne yapılan yardımlar” altında yine değişik kalemler altında dağıtık olarak yoksullara kaynak aktarıldığı görülmüştür. Her ne kadar yoksullara yapılan sağlık ve sosyal yardım harcamaları tek kalemmiş gibi gözükse de, bütçede yoksullara ait olduğu söylenen bu harcama kalemleri aslında çok dağınıktır; ancak çalışmada bu harcama kalemleri tablo 1’de birleştirilerek dağınıklık giderilmiştir.

Malatya Belediyesi'nin yoksullara sağladığı karşılıksız yardımların 2000 ile 2009 yılları arasındaki dönemi incelendiğinde, belediyenin yaptığı yardımların en çok 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirildiği görülmektedir. 10 yıllık dönemde belediye, en az 2000 yılında; en fazla ise 2005 yılında karşılıksız yardım harcamalarında bulunmuştur. 2006 yılından itibaren, harcamalar giderek artış eğilimine girmiştir (Tablo 1). 2004 ve 2005 yıllarındaki bu yüksek artış, hiçbir sosyal güvencesi olmayan ve geçimini sağlamak zorlanan yoksul kesimlerin özellikle yerel seçimlerin yapıldığı bu dönemde, belediyenin geniş kaynak ve imkanlarından yararlanmalarıyla açıklanabilir; son yıllardaki düşüşler dikkate alındığında, bu kesimlerin sağlık hizmetlerini belediye yerine özel ve diğer kamu kuruluşlarının olanaklarından sağlamaya başladıklarını göstermektedir.

**Grafik 1:** Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Dönemi Sağlık ve Sosyal Hizmet Harcamalarının Karşılaştırmalı Eğrisel Grafiği



**Kaynak:** Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) Verilerden Yararlanılarak Düzenlenmiştir.

Belediyenin sağlık ve sosyal hizmet harcamaları karşılaştırıldığında (Grafik 1), sosyal hizmet harcamaları yıllar itibariyle artarak devam etmiş; buna karşılık sağlık harcamaları yıllar itibariyle düşüş eğilimine girmiştir. 2005 yılında sağlık ve sosyal hizmet harcamalarının birbirine eşdeğer düzeye yaklaşmış; ancak 2006 yılından itibaren sosyal hizmetlerde bir artış olurken, sağlık hizmetlerinde aynı oranda bir düşüş gözlenmiştir. 2003-2005 yıllarında sağlık harcamaları sosyal hizmet harcamalarına göre fazla iken; 2006-2009 yıllarında ise durumun tam tersine döndüğü Grafik 1’de açıkça görülmektedir.

### **7.1. Malatya Belediyesi’nin Yoksul ve Yardıma Muhtaç Kesimlere Dönük Sağlık Hizmetleri**

Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü’nün kayıtlarının düzenli tutulduğu 2003 yılından bu yana yedi yıllık dönemde tedavi edilen hastaların durumuna bakıldığında, 2003 yılında 68.000 hastaya sağlık hizmeti verilirken; bu sayı, 2009 yılında 9.500’e düşmüştür. 2005 yılından itibaren belediyenin sağlık hizmetlerinden yararlanan hasta sayısının ve buna bağlı olarak sağlık harcamalarının düştüğü anlaşılmaktadır. 2003 yılında gerçekleşen 3.218 milyon TL’lik sağlık harcamaları, 2009 yılında 1.745 milyon TL’ye; toplam yardım miktarı içindeki payı ise % 93’den % 31’e gerilemiştir (Tablo 2). Bu veriler, Malatya Belediyesi’nin 2003 yılından günümüze kadar yoksullara dönük yaptığı sağlık harcamalarının nasıl hızla düştüğünü göstermesi bakımından dikkat çekmektedir.

Gerçekleştirilen sağlık hizmetlerinin niteliğine bakıldığında, belediyenin bazı sağlık hizmetlerinden tamamen, bazı sağlık hizmetlerinden ise kısmen çekildiği görülmektedir. Ancak bu hizmetlerden, “dış muayene ve çekim” hizmetleri bütün sağlık yardımları içinde birinci sıradaki yerini korumuştur. Öyle ki, bu hizmetlerden 2003 yılında toplamda 15,316 kişi yararlanırken; bu sayı 2009 yılında 5,146 kişiye düşmüştür. Sağlık yardımlarında en ciddi azalmalar, özellikle 2006 yılından (dahil) itibaren yaşanmıştır (Tablo 3). Bu yıldan itibaren yoksul ve yardıma muhtaç kişiler, sağlık hizmetlerini belediye yerine daha çok diğer sağlık kuruluşlarından almaya başlamışlardır.

**Tablo 2:** Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Yıllarındaki Sağlık Harcamalarının Toplam Yardım Miktarı İçindeki Payı

| YIL  | HASTA KİŞİ SAYISI | SAĞ. HAR. TUTARI (TL) | TOPLAM YARD. MİKTARI (TL) <sup>5</sup> | SHP * (%) |
|------|-------------------|-----------------------|--|-----------|
| 2003 | 68,060            | 3,218,012.60          | 3,428,012.60                           | 93        |
| 2004 | 56,006            | 2,746,807.79          | 4,424,859.29                           | 62        |
| 2005 | 44,398            | 2,785,003.00          | 5,080,333.00                           | 55        |
| 2006 | 22,208            | 1,574,911.00          | 4,273,430.75                           | 37        |
| 2007 | 21,618            | 1,909,648.00          | 4,156,054.33                           | 46        |
| 2008 | 16,407            | 1,760,110.95          | 5,193,096.13                           | 34        |
| 2009 | 9,581             | 1,745,927.30          | 5,678,629.80                           | 31        |

\* Sağlık Harcamalarının Payı (Sağlık ve Sosyal Hizmetler Harcamaları Toplam Tutarı İçindeki Payı)

**Kaynak:** Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

2003-2009 yılları arasında sağlık hizmetlerinden yararlanan muhtaçların sayıları incelendiğinde, 2005 yılına (dahil) kadar muhtaçlar, en çok sabit poliklinik hizmetlerinden yararlanmış; bu yıldan sonra muhtaç sayıları azalan bir ivmeyle hızla düşmüştür. 2006 yılından (dahil) sonra belediyenin sunduğu sağlık hizmetleri, sırasıyla diş muayene ve çekim hizmetleri, sabit poliklinik hizmetleri ve müşahede hizmetleri olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılından (dahil) itibaren ise, muhtaç kesimlere belediye tarafından gezici poliklinik hizmetleri sunulmamıştır. Müşahede yardımı ise, sağlık yardımları arasında üçüncü sırada yer alarak yıllar itibariyle giderek azalmıştır (Grafik 2).

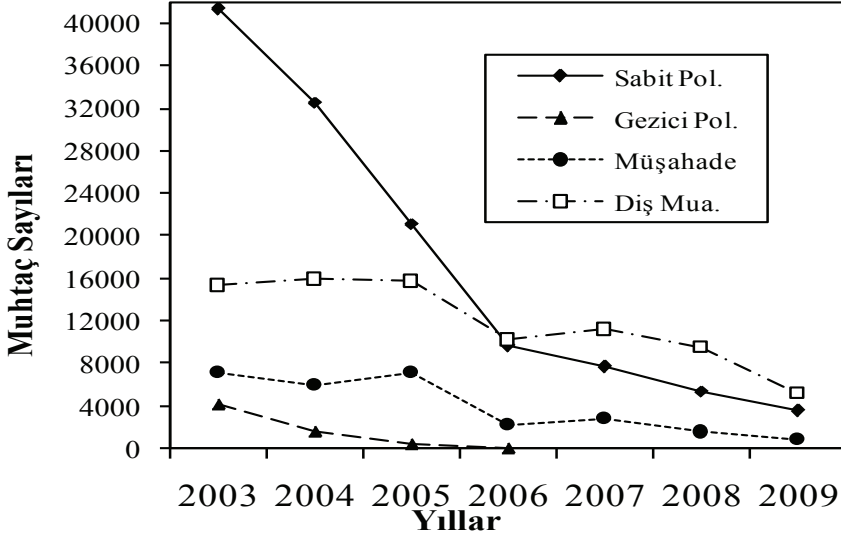
<sup>5</sup> Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün yıllar itibariyle, yoksullara yaptığı sağlık ve sosyal hizmetler harcamalarının Malatya Belediyesi bütçesindeki kesin hesap dökümlerindeki harcamalardan yüksek olması (2005 ve 2006 yılları hariç), belde halkınca verilen bağış ve hibelerin belediyece parasal olarak gösterilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu, halkın kullanmadığı ilaçların ya da belediyece yapılan muayene ve tedaviler başta olmak üzere bazı karşılıksız yardımların bedellerinin belediyece bir ücret olarak saptanarak masraf kalemi içinde gösterilmesiyle açıklanabilir.

**Tablo 3:** Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Dönemi Sağlık Hizmetlerinden Yararlanan Muhtaç Sayıları

| YIL  | SABİT POL. | GEZİCİ POL. | MÜŞAHEDE | DIŞ MUA. ÇEKİM | MUHTAÇ KİŞİ SAYISI | TOPLAM MUH. SAYISI |
|------|------------|-------------|----------|----------------|--------------------|--------------------|
| 2003 | 41,350     | 4,210       | 7,184    | 15,316         | 63850              | 68,060             |
| 2004 | 32,510     | 1,617       | 5,970    | 15,909         | 54389              | 56,006             |
| 2005 | 21,171     | 435         | 7,089    | 15,703         | 43963              | 44,398             |
| 2006 | 9,624      | 105         | 2,261    | 10,218         | 22103              | 22,208             |
| 2007 | 7,621      | -           | 2,829    | 11,168         | 21618              | 21,618             |
| 2008 | 5,406      | -           | 1,511    | 9,490          | 16407              | 16,407             |
| 2009 | 3,535      | -           | 900      | 5,146          | 9581               | 9,581              |

**Kaynak:** Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

**Grafik 2:** Malatya Belediyesi'nin Sağlık Hizmetlerinin Dönemsel Karşılaştırması



**Kaynak:** Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) Verilerden Yararlanılarak Düzenlenmiştir.

## 7.2. Malatya Belediyesi'nin Yoksul ve Yardıma Muhtaç Kesimlere Dönük Sosyal Hizmetleri

Malatya Belediyesi, sağlık hizmetleri yanında sosyal hizmetler aracılığıyla da yoksullara dönük önemli hizmetlerde bulunmaktadır. Bunlar kişilerin her türden yoksunluklarını giderecek ve ihtiyaçlarını karşılayacak sosyal sorunların çözümüne katkı sağlayacak ve onların hayat standartlarını artıracak düzenli gıda, yakacak, giyim, para, eğitim, nikah, sünnet yapma yardımı gibi hizmetlerden oluşmaktadır.

**Tablo 4:** Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Yılları Arasındaki Sosyal Hizmet Harcamalarının Toplam Yardım Miktarı İçindeki Payı

| YIL  | MUHTAÇ KİŞİ | SOS.HİZ.HARCAMA TUTARLARI (TL) | TOPLAM YRD. MİKTARI (TL) | SHHP* (%) |
|------|-------------|--------------------------------|--------------------------|-----------|
| 2003 | 20,069      | 209,987,60                     | 3,428,012.60             | 6         |
| 2004 | 24,826      | 1,678,051.50                   | 4,424,859.29             | 38        |
| 2005 | 40,419      | 2,295,330.00                   | 5,080,333.00             | 45        |
| 2006 | 52,971      | 2,698,519.75                   | 4,273,430.75             | 63        |
| 2007 | 54,032      | 2,246,406.33                   | 4,156,054.33             | 54        |
| 2008 | 55,652      | 3,432,985.18                   | 5,193,096.13             | 66        |
| 2009 | 76,195      | 3,932,702.50                   | 5,678,629.80             | 69        |

\*Sosyal Hizmetler Harcamalarının Payı (Toplam Yardım Miktarı İçindeki Payı)

**Kaynak:** Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Malatya Belediyesi'nin yoksullara dönük sağlık hizmetlerinde yıllar itibariyle (2003 yılından 2009 yılına kadar) önemli düşüşler yaşanırken; sosyal hizmet yardımları için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. 2009 yılı itibariyle, önceki yıllara göre sağlık hizmeti yapılan kişi ve yardım tutarları, önemli oranda düşerken (Tablo 2); aksine yedi yıllık dönemde (2003 yılından 2009 yılına kadar) belediyenin sosyal hizmet harcamaları, % 6'dan % 69'a çıkmıştır (Tablo 4).



**Tablo 5:** Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Dönemi Sosyal Hizmet Harcama Türlerinin Dağılımı (TL)

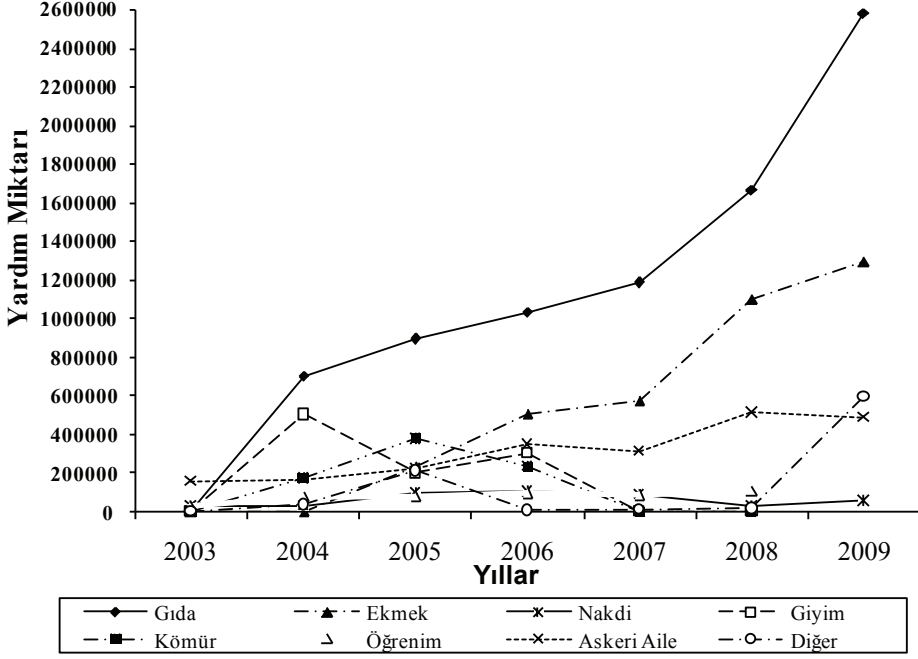
| YIL  | GIDA      | EKMEK     | NAKİ    | GIYİM   | KÖMÜR   | ÖĞR. YARD. | ASKER AİLE YARD. | DİĞER YARDIM |
|------|-----------|-----------|---------|---------|---------|------------|------------------|--------------|
| 2003 | -         | -         | 29.060  | -       | -       | 26.600     | 154.323          | 4.50         |
| 2004 | 700.805   | -         | 26.565  | 500.000 | 175.500 | 76.200     | 163.981          | 35.000       |
| 2005 | 888.985   | 233.244   | 94.245  | 200.000 | 375.000 | 75.000     | 219.964          | 208.892*     |
| 2006 | 1.030.345 | 502.786   | 101.330 | 300.000 | 231.000 | 91.680     | 345.391          | 6.078        |
| 2007 | 1.181.665 | 575.487   | 86.215  | -       | -       | 82.505     | 313.324          | 7.209        |
| 2008 | 1.663.380 | 1.101.953 | 27.110  | -       | -       | 109.850    | 512.043          | 15.648       |
| 2009 | 2.581.030 | 1.297.042 | 54.035  | -       | -       | -          | 489.110          | 595.000      |

*\*Bu miktarın 200,000 TL'si Pakistan'a ilaç yardımı, geri kalanı ise nikah ve sünnet masrafları olarak kullanılmıştır*

**Kaynak:** Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Raporlarındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Malatya Belediyesi'nin yaptığı sosyal hizmet harcamalarının yedi yıllık dönemdeki (2003-2009 yılları arası) dağılımına bakıldığında, sırasıyla yiyecek (gıda+ekmek), çocuğunu askere yollayan dar gelimli ailelere yapılan yardımlar, yardıma muhtaç ailelerin öğrenci çocuklarına yapılan yardımlar, doğrudan nakit yardımı ve nikah kıyma - sünnet yaptırma gibi diğer yardımlardan oluştuğu görülmektedir. Bu yardımlardan nakit yardımları, 2006 yılından itibaren hızla düşmüş; giyim ve kömür yardımları ise, 2007 yılından itibaren hiç yapılmamıştır (Tablo 5).

**Grafik 3:** Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 Yılları Arasında Yoksul ve Muhtaç Kişilere Yaptığı Sosyal Hizmetler



**Kaynak:** Malatya Belediyesi Sağlık ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Yıllık Faaliyet Rapor-larındaki (Malatya Belediyesi, 2003-2009) verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

## 8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede yoksul ve yardıma muhtaç kesimlerin gereksinmelerine göre örgütlenmesi ve onların sorunlarını yerinde saptayarak en etkili araç ve imkanlarla devreye girmesi, merkezi yönetimin bu konudaki eksiklik ya da açıklarının giderilmesini sağlamaktadır. Ülke düzeyinde uygulanacak yoksulluk politikalarının başarısı, her şeyden önce merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de sorunun çözümünde aktif rol ve sorumluluk üstlenmesi ile mümkün olabilir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim kuruluşları ile karşılıklı işbirliği ve uyum içerisinde hareket ederek gerçekleştireceği faaliyetler, bu alanda başarıya ulaşılmasında hayati öneme sahiptir. Yoksulluğun çözümünde yerel yönetimlere yeterli güven duyulmaması ya da faaliyet alanlarının giderek daraltılması ise, yerel

yönetimlerin yoksullukla mücadelede etkili ve kalıcı rol üstlenmelerini imkansız kılacağı gibi, merkezi yönetimin bu alandaki hedeflerinin gerçekleştirilmesini de güçleştirecektir.

Bu çalışmada Malatya Belediyesi örneğinden yola çıkılarak, 2003 ile 2009 yılları arasında yoksul ve yardıma muhtaç kesimlere dönük yoksullukla mücadele kapsamında yaptığı karşılıksız yardımların miktar ve bileşenleri incelendiğinde, sağlık yardımlarının yıllar itibariyle niceliksel açıdan azaldığı ve belli türler üzerinde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Belediyenin kayıtlarının tutulduğu 2003 yılından (dahil) itibaren, karşılıksız yardımlardan “sabit poliklinik” hizmetlerinin hızla düştüğü, “diş muayene ve tedavi” hizmetlerinin hafif düşerek ilk sırada devam ettiği, “müşahede” hizmetlerinin çok sınırlı düzeyde gerçekleştirildiği, ancak bu hizmetlerden gezici poliklinik hizmetlerinin ise, 2006 yılından itibaren tamamen kesintiye uğradığı saptanmıştır. Sağlık harcamalarının ve muhtaç kişi sayısının genelde düşmesine rağmen, harcamaların yıllar itibariyle değişken bir yapıya sahip olduğu farkedilmiştir.

Malatya Belediyesi'nin 2003-2009 arası dönemde bu kesimlere yaptığı sağlık hizmetlerinin miktarı düşerken; sosyal hizmet harcamalarında ise nisbi bir artış görülmektedir. Belediyenin sağlık hizmetlerindeki bu düşüş, insanların sağlık ihtiyaçlarını belediye yerine başka sağlık kuruluşlarının imkanlarından yararlanmalarına dayandırılabilir. Sosyal hizmetlerin artmasının nedeni olarak da, insanların belediyenin sosyal hizmet imkanlarını ya daha rahat ve pratik buldukları için ya da diğer kuruluşların belediye kadar yeterli hizmet sunamadıkları için tercih ettikleri söylenebilir. Belediyenin sosyal hizmet yardımlarından yararlanan kişi sayısı, niceliksel açıdan yıllar itibariyle arttığı gibi, bu yardımların niteliksel açıdan bileşimi de kısmen değişmiştir. Örneğin 2007 yılından itibaren belediye, giyim, kömür ve öğrenci yardımlarından tamamen çekilmiş; bazı sosyal hizmet türlerini ise kısmen bırakmış; gıda ve ekmek yardımları gibi temel ihtiyaçlar ise, hiçbir zaman kesintiye uğramaksızın artmaya devam etmiştir.

Yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin karşılıksız yardımlarını ayırıştırarak sunmaları, yoksul ve muhtaç insanlara hizmetlerin daha etkin ve hızlı ulaştırılmasına katkıda bulunabilir. Malatya Belediyesi'nin bütçesinden yapılan yardımların bileşeni yıllar itibariyle incelendiğinde, bu kesimlere sağlanan yardımların bütçenin birçok değişik kaleminden karşılanıyor

olmasının, harcamaların dağılımının tam olarak ortaya konmasını engellediği görülmektedir. Örneğin 2003 yılına kadar (dahil), sağlık yardımları daha çok “zabitanadan (yoksullara) ödenen harcamalar” ve “diğer harcamalar” altında gerçekleştirilmiştir. Sosyal hizmet harcamaları, daha çok “acezelere yapılan ödemeler” ve “asker ailelerine yardımlar” altında yapılmıştır. 2004 yılından itibaren ise, sağlık yardımları daha çok “sağlık giderleri” ve “Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne yapılan yardımlar” altında toplanmıştır.

Yoksullara yapılan yardımların miktar ve bileşenlerinin kolayca saptanamaması, yoksulluk politikalarının belirlenmesini ve etkin şekilde uygulanmasını olumsuz etkileyebilir. Halbuki bu kesimlere yapılan karşılıksız yardımlar bütçede ilgili harcama kalemleri arasında açıkça gösterilebilseydi, bu yardımların yeterli miktarda olup olmadığı, değişik kesimler arasında dengeli dağılıp dağılmadığı gibi hususlar daha iyi analiz edilerek gerekli düzeltici ve geliştirici önlemlerin zamanında ve etkin şekilde alınması mümkün olabilecektir. Bu, aynı zamanda geleceğe dair etkili bir vizyon oluşturulmasına, kamuoyuna gerçekçi bilgilerin sunulması ile hesap verme sorumluluğunun tesisine, saydamlığın güçlendirilmesine ve halkın katılımının ve ilgili resmi ve özel kişi, kurum ve kuruluşların ilgi, destek ve katkılarının artırılmasına imkan sağlayacaktır. Üstelik bu yolla uygulamada karşılaşılan sıkıntıların da üzerine rahatlıkla gidilebilecek; daha çok mali kaynak, bu kesimlere aktarılabilir. Bu yüzden, yerel yönetimlerin bütçelerinde yoksullara ait olduğu söylenen bu harcama kalemlerinin birleştirilmesinde ve bu dağılımlara biran önce son verilmesinde yarar vardır.

Yerel yönetimler, özellikle belediyeler, karşılıksız yardımlarda bulunurken yalnız kendi kaynaklarını değil; aynı zamanda yerel imkanları da harekete geçirebilirler. Örneğin bu imkanlar, yalnızca yerel halkın kullanmadığı ilaçların toplanarak değerlendirilmesi faaliyetinde olduğu gibi, sınırlı düzeyde kalmayıp; başta beldenin ileri gelen varlıklı kimselerin, kamu ve özel kuruluşlarının, halkın ve daha çok yoksullukla mücadeleyi hedeflemiş STK’ların her türlü yardım ve desteğiyle sağlanabilir. Hatta belediyeler, bu konuda gerekli altyapı ve zemini hazırlayarak, sorunun giderilmesine önderlik edebilirler. Ancak, bütün bunların belde halkının rahatça görüp anlayabileceği bir ortamda gerçekleştirilmesi son derece önemlidir.

Malatya Belediyesi’nde yapılan görüşme ve incelemeler sonucunda, belediyenin doğrudan yoksul ve muhtaçları saptama ve izleme faaliyetlerini

gerçekleştirecek herhangi bir biriminin bulunmadığı anlaşılmıştır. Bundan dolayı, yoksul ve muhtaçların bizzat kendilerinin ya da yakınlarının sorunlarını ve yardım isteklerini belediyeye tek taraflı iletmeleri, bu kimselerle belediye arasındaki iletişimin çift yönlü kurulmasını engellemektedir. Halbuki belediyeye başvuramayacak ya da bunun nasıl yapılacağını bilmeyen çok sayıda kimse olabilir. Bu yüzden bu durumdaki kimselerin sorunlarıyla yakından ilgilenecek ve bu tür insanları doğrudan izleyecek, değerlendirecek ya da başvurularını bizzat alabilecek “birim” ya da “organ”ın belediye bünyesinde acilen kurulması gerekmektedir.

Yoksulluğun giderilmesinde yerel yönetimlerin hizmete en yakın birimler olması nedeniyle (“hizmette yerellik ilkesi” gereği), bu kuruluşlara daha çok imkan ve fırsat tanınması, merkezin bu konudaki yükünü hafifletebilir ve önceden belirlenen hedeflere hizmetin daha etkili, verimli ve daha düşük maliyetli ulaştırılmasını sağlayabilir. Örneğin sağlık hizmetlerinden sabit poliklinik ile dış muayene ve tedavi hizmetlerinin belli ölçüde belediyelerce gerçekleştirilmesi, merkezi yönetimin sağlık hizmetlerindeki yükünü hafifletebilir ve ülkede sağlık hizmetlerinin daha kaliteli ve etkili sunulmasına yol açabilir. Ayrıca yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede sağlık ve sosyal hizmet alanlarında “özerk” olmaları, birçok konuda merkezi yönetimin göremediği ya da yapmak isteyip de yapamadığı işlerin yerel yönetimlerce yapılmasını da kolaylaştırabilir.

Yoksullukla mücadeleyi, ağırlıklı olarak karşılıksız yardımlarla sorunun çözülmesi olarak düşünmek yerine, yoksulları üretime katacak ve verimliliklerini artıracak köklü politikalarla soruna yaklaşılması, yoksulluğa karşı düşünülecek belki de en etkili ve kalıcı çözüm yollarından biri olacaktır. Bu yüzden, yerel yönetimlerin karşılıksız yardımlar yoluyla yoksullukla mücadelede tek başlarına başarılı olmaları da zaten beklenmeyebilir. Ancak, yoksul ve yardıma muhtaç kesimlerin sorunları, yalnız merkezi yönetim ve yerel yönetimlere ait görev, yetki ve sorumluluk kapsamında değil; yoksulluk sorunuyla doğrudan iç içe olan, onlarla sürekli iletişimde bulunan dernekler, sendikalar, vakıflar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hatta siyasi partiler gibi STK’larla özel kesim ve vatandaşların da yer aldığı bütüncül bir ortamda, karşılıklı işbirliği ve uyum kapsamında çözülebilir. Yerel yönetimlerin yoksullukla mücadelede başarısı, kuşkusuz bunlarla da sınırlı değildir.

## **KAYNAKÇA**

- Aktan, Coşkun Can (2002), “Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri (C. Can Aktan Ed.), Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara (15.12.2010).
- Aktan, Coşkun Can ve İstiklal Yaşar Vural (2002), “Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri”, Yoksullukla Mücadele Stratejileri (C.Can Aktan Ed.), Hak-İş Konfederasyonu Yayını, Ankara, (15.12.2010).
- Altan, Ömer Zühtü (2004), Sosyal Politika Dersleri, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Altun, Özlem (2007), Kent Yoksulluğunu Önlemede Kent Yönetimlerinin Rolü: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Gazi Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, <http://tez2.yok.gov.tr/>, (20.12.2008).
- Aricı, Kadir (1999), Sosyal Güvenlik Dersleri, Sargın Ofset Ltd. Şti., Ankara.
- Aydın, Ahmet Hamdi (2010), Yönetim Bilimi, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.
- Aydın, Murat (2008), Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler, Yedirenk Yayıncılık, İstanbul.
- Çukurçayır, Akif (2003), “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, Çağdaş Kamu Yönetimi I (Ed. Muhittin Acar- Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çukurçayır, M. Akif ve Sipahi, Esra B. (2003), “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, Ankara.
- Dilik, Sait (1980), “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD), Cilt: XXXV.
- DPT (2000), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, TBMM Kararı, Karar No: 697, Karar Tarihi: 27.6.2000, Ankara.
- DPT (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara.
- Ergun, Turgay (2004), Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını (TODAİE) No: 322, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara.

- Gates, Jeff (2008), "Statistics on Poverty and Inequality" <http://www.globalpolicy.org/soecon/inequal/gates99.htm>, (10.3.2008).
- Giddens, Anthony (2005), Sosyoloji, Güzel, Cemal (Yayına Hazırlayan), Ayraç Yayınevi, Ankara.
- Göymen, Korel (2000), "Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:9, Sayı:2, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (2009), Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güven, Sami (2001), Sosyal Politikanın Temelleri, Ezgi Kitabevi, 3. Baskı, Bursa.
- Houghton, Jonathan – Khandker, Shahidur R (2009), Handbook on Poverty and Inequality, The World Bank Publications, Washington DC.
- Hazman, Gülsüm Gürler (2010), "Kentsel Yoksulluk Sorunu ve Belediyelerin Rolü", Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı Yay., Sayı: 467, Ankara.
- [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm), "Avrupa Antlaşmaları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (26.03.2011).
- Kamu Yönetimi Sözlüğü (1998), Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen (Der.), TODAİE Yayın No: 283, Ankara.
- Karakılçık, Yusuf ve Özcan, Ayşe (2005), "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:14, Sayı:4, Ankara.
- KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) (1992), Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara.
- Keleş, Ruşen ve Yavuz, Fehmi (1989), Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1994), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 2.Basım, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1995), "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:4, Sayı:1, Ankara.

- Keleş, Ruşen ve Mengi, Ayşegül (2002), “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:11, Sayı:4, Ankara.
- Kızılgöl, Özlem (2008), “Yoksulluğun Belirleyicileri: Türkiye Örneği”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Neşa Ofset, Cilt:45, Sayı:526, İstanbul.
- Kobak, Kadriye (2006), Yerel Yönetimlerin Yoksullukla Mücadelede Uyguladığı Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Programları, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, <http://tez2.yok.gov.tr/>, (20.12.2008).
- Koray, Meryem (2000), Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Koray, Meryem (2009), “Büyüyen Yoksulluk ve Yoksunluk Karşısında İnsan Hakları Tartışmaları”, Toplum ve Demokrasi, Yıl:3, Sayı:5, Ocak-Nisan.
- Koyuncu, Başak ve Coşkun, Bayram (2003), “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara.
- MacPherson, Stewart ve Silburn, Richard (1998), “The Meaning and Measurement of Poverty”, Dixon, John (Ed.), Poverty: A Persistent Global Reality, Routledge, Florence, KY, USA.
- Malatya Belediyesi (2000-2009), 2000- 2009 Mali Yıl İdare ve Kesin Hesap Dökümleri, Malatya.
- Malatya Belediyesi (2003-2009), Sağlık ve Sosyal İşleri Müdürlüğü’nün 2003-2009 Yıllık Faaliyet Raporları, Malatya.
- Nadaroğlu, Halil ve Varcan, Nezih (2002), Yerel Yönetimler, Varcan, Nezih (Ed.), Anadolu Üniversitesi Yay. No: 953, Eskişehir.
- Ökten, Zeynep – Kale, Tancan (2009), “Türkiye’de Bölgesel Yoksulluğun Yapısı ve Yoksulluğa Karşı Politikalar”, Amme İdaresi Dergisi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Cilt:42, Sayı:3, Ankara.
- Örs, Feri (2002), “Yoksullukla Mücadele ve Toplumsal İletişim”, Mülkiye, Mülkiyeliler Birliği Genel Merkezi Yayını, Cilt: XXXI, Sayı: 255.
- Smith, B.C. (1996), “Sustainable Local Democracy”, Public Administration and Development, Vol.16.
- Şengül, H. Tarık (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, Çağdaş Yerel Yönetimler, TODAİE, Cilt: 8, Sayı: 3, Ankara.



- Şenses, Fikret (2006), Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk, İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.
- Taşçı, Faruk (2010), Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım, Nobel Yayın Dağıtım,1.Basım, Ankara.
- Tekeli, İlhan ve Ortaylı, İlber (1978), Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ayyıldız Matbaası, Belediyecilik Araştırma Projesi Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi Birinci Kitap, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, Cilt:16, Sayı:2, Ankara.
- Tortop, Nuri (1993), “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı: 2, Ankara, s. 3-10.
- Tortop, Nuri- İsbir, Eyüp G.- Aykaç, Burhan - Yayman, Hüseyin - Özer, Akif (2007), Yönetim Bilimi, Nobel Yayın Dağıtım, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Ankara.
- Tortop, Nuri- Aykaç, Burhan - Yayman, Hüseyin - Özer, Akif (2008), Mahalli İdareler, Nobel Yayın Dağıtım, 2.Baskı, Ankara.
- Tuncay, Can ve Ekmekçi, Ömer (2005), Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yay., 11. Bası, İstanbul.
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2009), TÜİK Haber Bülteni 2008 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, Sayı: 205, 1 Aralık, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=4151>,(20.12.2010).
- UNDP (BM Kalkınma Programı) (2008), “Strategies and Policies for Poverty Reduction”,<http://www.undp.org/poverty/propoor.htm>, (15.8.2007).
- World Bank (2010a), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:22397595~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:430367,00.html>, “Poverty Net- Overview”, (17.12.2010).
- World Bank (2010b), [http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Pressrelease\\_7-2009.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Pressrelease_7-2009.pdf), (29.08.2010).
- Yüksel, Fatih (2007), “Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, A.Ü Basımevi, 62 (1).



# BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ORTAK TEFTİŞ BİRİMİ'NDE REFORMUN GEREKLİLİĞİ

Özgür MENGİLER\*

## ÖZET

Birleşmiş Milletler (BM) sistemi, üye devletlerin egemenlik yetkilerini korumaları üzerine kurulu olduğundan, devletlerin kurumsal süreçler üzerinde etkili olmaları, bir denetim organı olarak Ortak Teftiş Birimi'nin (OTB) işleyişinde aksaklıklara neden olmaktadır. Bu çalışmada, söz konusu aksaklıkları gidermek üzere OTB'nin oluşumu, işleyişi ve tavsiyelerinin uygulanmasında reform önerileri getirilmektedir.

İlk olarak, OTB'nin oluşumunda bir Danışma Kurulu'nun görevlendirilmesi, devletlerin etkisini azaltarak nitelikli üye seçimini kolaylaştırabilecektir. İkinci olarak, soruşturma işlevinin güçlendirilmesi, OTB'yi örgüt yönetimleri karşısında destekleyerek; BM denetim organları arasında işbirliğinin kurumsallaştırılması ise, olası işlev tekrarlarını önleyerek, OTB'nin yetki kapsamını ve işlevini belirginleştirebilecektir. Üçüncü olarak, katılımcı örgütlerin OTB tavsiyelerini karara bağlamaları için öngörülen sürenin kısaltılması ve BM Genel Sekreterliği'ndeki bir birimin uygulamayı izlemekle görevlendirilmesi, OTB tavsiyelerinin uygulanmasını kolaylaştırabilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Birleşmiş Milletler, Reform, Ortak Teftiş Birimi, Denetim

## THE NEED FOR REFORM AT THE UNITED NATIONS JOINT INSPECTION UNIT

### ABSTRACT

Since the United Nations (UN) system is such an organization within which the member states retain most of their jurisdiction, the whole institutional process is under state control, with the result that the Joint Inspection Unit (JIU), the unique external oversight body of the system, is adversely affected. In order to sideline those deficiencies, the article makes suggestions on reforming the formation and functioning of the JIU as well as on strengthening weak compliance of its recommendations.

Firstly, establishment of an advisory body, through reducing state influence, could contribute to improving the election of qualified inspectors. Secondly, strengthening the investigative function and institutionalization of cooperation with various oversight bodies within the UN system could provide support for the JIU and help clarify

---

\* Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

the scope of the JIU's mandate in its relations with the administration. Thirdly, shortening the period for considering the JIU recommendations by the legislative bodies of the participating organizations and entrusting a department under the UN Secretary-General with monitoring the implementation process could further strengthen the follow-up system on JIU recommendations.

**Keywords:** United Nations, Reform, Joint Inspection Unit, Oversight.

## 1. GİRİŞ

Uluslararası örgütlerin yetkilerini nasıl kullandıklarını gerekçelendirmelerini ifade eden hesap verebilirlik, geniş kapsamlı bir kavram olduğundan, sonuçları da izleme (*monitoring*), denetim (*oversight*) ve tazminat ödenmesini gerektiren hukuksal sorumluluğu (*liability*) içerecek kadar kapsamlıdır (Bradlow, 2010: 27). Buna koşut olarak, uluslararası örgütlerde denetimle görevli organlar (*oversight bodies*) da çeşitlilik göstermektedir. Yargı organları, mali denetim (*audit*) kurumları, kamu denetçileri (*ombudsman*), yönetimin yetki kullanırken olası suiistimalini önlemek amacıyla görev yapmaktadır. Aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmayan, aynı düzeydeki denetim kurumlarının birlikte işlev gördüğü “yatay hesap verebilirlik” olarak nitelendirilen (Everly, 2008: 90) bu uygulamalar ulusal sistemdekilerle benzerlik göstermektedir. Ancak bu, uluslararası örgütlerdeki denetim kurumlarının ulusal sistemdekiler kadar yaygın olduğu anlamını taşımamaktadır (Mattli ve Woods, 2009: 20). Bu nedenle, denetim organları her uluslararası örgütün yapısına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Örneğin, Avrupa Birliği (AB) gibi uluslarüstü nitelikli bir örgütlenme modelinde Adalet Divanı ve Sayıştay iki temel “denetim organı” (Wiener ve Alemanno, 2010: 318; Russett vd, 2010: 404; Pahre, 2005: 189 ) olarak iki temel denetim yöntemine, yargısal ve parlamenter denetime, işaret etmektedir.

Birleşmiş Milletler (BM) sisteminde ise temel organlar görevlendirmek yerine, duyulan gereksinim üzerine, çok sayıda yardımcı organ oluşturma yoluna gidilmiştir: Yönetim ve Bütçe Sorunları Danışma Komitesi (ACABQ), Program ve Eşgüdüm Komitesi (CPC), idari işlemlerin mali sonuçlarını incelemekle görevli Denetim Kurulu (Board of Auditors) ve diğer denetim organlarının etkinliğini inceleyerek, özellikle mali denetim sürecinin tarafsızlığını gözeterek Denetim Kurulu'nun çalışma planına ilişkin tavsiyede bulunmakla görevli (United Nations Secretary-General, 2005: 17-18) Bağımsız Denetim Danışma Komitesi (IAAC) gibi.

Kaynakların verimli kullanımını denetlemek ve yönetimin daha etkin kılınmasına ilişkin tavsiyede bulunmakla görevli olan Ortak Teftiş Birimi (Joint Inspection Unit – JIU, kısaca OTB) de bu bağlamda yer almaktadır. Üstelik, OTB'nin görev alanı, yalnızca BM örgütünü değil, BM sisteminde yer alan ve ODB Statüsü'nü kabul etmiş olan uluslararası örgütleri de kapsadığından; kurum, sistem ölçeğinde işlev gören tek denetim organı konumundadır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Dünya Gıda ve Tarım örgütü (FAO), BM Eğitim Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO), Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO), Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Dünya Postalar Birliği (UPU), Uluslararası İletişim Birliği (ITU), Dünya Meteoroloji Örgütü (WMO), Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü (WIPO), BM Endüstriyel Kalkınma Örgütü (UNIDO) ve Uluslararası Atom Enerjisi Ajansı (IAEA) OTB'nin görev alanındadır.

Ancak, OTB'nin mevcut durumuyla varlığını sürdürmesi oldukça zor görünmektedir. Zira, hem BM sistemindeki denetim organlarına hem de özel olarak OTB'ye ciddi eleştiriler yöneltilmektedir. Bir yandan, BM'nin mali denetim ve kaynak yönetimi yetersiz görülmektedir. Hatta bu nedenle, BM sisteminde “denetim boşluğu”ndan söz edilmektedir (JIU, 2005: 2). Oysa, BM'nin barışı koruma ve insancıl yardım operasyonlarının, çevresel kalkınma ve insan hakları alanlarında yürüttüğü programların etkin uygulanabilmesi, kaynakların verimli kullanılmasına bağlıdır. Ayrıca, BM yönetiminin etkin olması, evrensel nitelikli örgütün uluslararası topluma karşı hesap verebilirliğini ortaya koyması (de Waart, 1994: 54-55) bakımından önem taşımaktadır. Diğer yandan, OTB gibi kendisi de bir denetim organı olmasına karşın, BM ve ona bağlı uzmanlık kuruluşlarının bütçelerinin incelenmesinde kilit rol oynayan ACABQ, OTB'nin denetimde kullandığı temel araç olan raporların, “kaynakların daha verimli kullanımı ve yönetimin daha etkin kılınması bakımından çok az değer taşıdığı” (1992: 3) saptamasında bulunmuştur. Bu ise, OTB'nin iki temel işlevini gerektiği gibi yerine getiremediği anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla, OTB'de reform yapılması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Reform önerisi getirilirken, OTB'nin kendisinin BM denetim organlarının tümü için dikkat çektiği (United Nations Secretary-General, 1994a: 8-9) üç unsurun dayanak alınması uygun görünmektedir. Buna göre, denetim organlarının üyelerinin bağımsızlığı, işlevlerinin kesin olarak

belirlenmesi ve tavsiyelerine uyulmasının sağlanması büyük önem taşımaktadır. OTB özelinde bakıldığında; reform çalışmasının, organın oluşumu, işlev ve yetkileri ile tavsiyelerinin uygulanması şeklinde üç aşamayı da içermesi gerekli görülmektedir.

## **2. ORTAK TEFTİŞ BİRİMİ'NİN OLUŞUMUNDA REFORM**

OTB'nin oluşumu, BM'nin kuruluşundan bu yana yaşadığı en ciddi mali krizlerden biri sonucunda gerçekleşmiştir. Örgütün Kongo'daki Barış Koruma Gücü'nün (ONUC) finansmanına kimi üye devletlerin katılmaya yanaşmamasıyla başlayan kriz, 1964 yılının sonunda, bir sonraki yıl için öngörülen örgüt bütçesinin onaylanmaması ile derinleşmiş; hatta, olağanüstü bütçe önlemlerinin geçici olarak uygulanması yöntemine başvurulmak zorunda kalınmıştır (Münch, 1998: 287-288). Bunun üzerine Fransız Sayıştay modeline dayalı bir denetim organının şekillendirilmesi (Münch, 1998: 288) yoluna gidilerek oluşturulan OTB, 1978'de göreve başlamıştır.

OTB, beş yıl süreyle görev yapmak üzere seçilen ve bu görevi en çok iki dönem sürdürebilecek olan 11 üyeden oluşmaktadır. OTB Statüsü'nün 2. maddesi uyarınca, üyelerin, ulusal denetim organlarının üyeleri arasından ya da; benzer şekilde, ulusal ya da uluslararası düzeyde idari ya da mali görevler üstlenerek deneyim kazanmış kişiler arasından seçilmesi öngörülmüştür.

Ancak üyelerin seçimi geçmiş dönemlerden itibaren eleştiri konusu yapılmış ve bu eleştiriler Genel Kurul'un bu konuda bir dizi karar almasına yol açmıştır. Sıklıkla dile getirilen eleştirilerden biri OTB üyelerinin niteliğine, diğeri seçilme yöntemine ilişkin olmak üzere iki noktada yoğunlaşmaktadır.

### **2.1. Nitelikli Üye Seçimi**

Üye seçimine ilişkin olarak yöneltilen başlıca eleştiri, üyelerin OTB Statüsü'nde öngörüldüğü üzere mali ve idari konularda değil fakat daha çok diploması alanında deneyimli kişiler arasından seçilmesi olmuştur. Oysa, OTB üyelerinin niteliği doğrudan doğruya çalışmalarının niteliğiyle bağlantılıdır. Gerçekten de, Genel Kurul'un 59/267 sayılı ve 23 Aralık 2004 tarihli kararında, devletlerin üyelik için aday belirlerken; denetim, mali denetim, finans, proje ya da program değerlendirme, yönetim, insan kaynakları yönetimi, kamu yönetimi ya da performans gözlemi alanlarından en az birinde deneyimli olma koşulunu gözetmeleri gerektiği vurgulanmıştır.

Böyle bir karar alınması, büyük olasılıkla, denetçilerin yapacağı görevin açıklığa kavuşturulmasına duyulan gereksinime dayanmaktadır. Ancak bu gereksinim, aynı zamanda denetçilerin görevlerinin, dolayısıyla OTB'nin işlevinin yeterince belirginleşmemiş olduğuna işaret etmektedir. Bunun ise, Genel Kurul'un ilgili kararıyla giderilmeyecek kadar ciddi bir kurumsal eksiklik oluşturduğu görülmektedir.

Aslında, OTB'nin daha kuruluş aşamasında, bir organın kurumsal gelişimini olumsuz etkileyebilecek unsurların bulunması dikkat çekicidir.

İlk olarak, OTB'nin kurumsallaşması BM'nin başlıca organlarından daha sonra gerçekleşmiş ve kurum oluşum aşamasından itibaren oniki yıl boyunca sürekli statü kazanamamıştır. Gerçekten de, OTB'nin başlangıç noktasını, Genel Kurul'un 2049 (XX) sayılı ve 13 Aralık 1965 tarihli kararı uyarınca, Genel Kurul Başkanı tarafından belirlenecek olan 14 üye devletin temsilcilerince geçici bir komite meydana getirilmesi oluşturmuştur. BM ve uzmanlık kuruluşlarının denetimini gerçekleştirmekle görevlendirilen bu komitenin bir yıl sonra sunduğu rapor Genel Kurul kararı olarak kabul edilmiştir. Buna karşın, OTB'nin geçici statüsü, Genel Kurul'un 22 Aralık 1976'da aldığı 31/192 sayılı kararına kadar sürmüştür. Söz konusu kararla OTB, Genel Kurul'un ve BM'nin uzmanlık kuruluşlarının eşdeğer organlarının yardımcı organı konumunu kazanmıştır.

İkinci olarak, OTB'nin hukuksal statüsü tartışma konusu olmuştur (Münch, 1998: 289). Aslında, Genel Kurul'un denetim işlevinin kapsamı dikkate alındığında, bu sorgulama yerinde görünmemektedir. Zira, Genel Kurul'un denetime ilişkin yetkisi tartışma konusu yapılamayacak kadar kesindir. Öncelikle, Genel Kurul'a herhangi bir konuyu ya da sorunu görüşme yetkisi veren BM Antlaşması'nın 10. maddesi, bu organın denetim yetkisine temel oluşturmaktadır. İkincisi, denetim yetkisinin, Genel Kurul'un BM sistemindeki merkezi konumuna koşul olarak geliştiği görülmektedir. Üçüncüsü, Genel Kurul'un denetim yetkisi, BM organlarının yanısıra uzmanlık kuruluşları tarafından sunulan raporların incelenmesini de içermektedir. Dördüncü olarak, örgüt bütçesini onaylama yetkisi Genel Kurul'a aittir. Bütçeye ilişkin yetkinin, hem Genel Kurul'un BM sistemindeki merkezi konumuna işaret eder şekilde kapsayıcı hem de yaptırım uygulamaya olanak verecek ölçüde geniş olduğu görülmektedir. Buna göre, BM Antlaşması'nın md. 17(3) hükmü uyarınca, örgütün bütçesinden ayrı olarak uzmanlık

kuruluşlarının bütçe düzenlemelerinin onaylanması yetkisi de Genel Kurul'dadır. Diğer yandan, Genel Kurul, kendi payına düşen borcu ödemeyen üye devletin, BM Antlaşması'nın 19. maddesi uyarınca Genel Kurul'daki oy hakkını kaybetme olasılığı karşısında karar vermekle yetkili organdır. Beşinci olarak, BM Antlaşması'nın 7. maddesi, yardımcı organ kurulması amacıyla örgüt organlarına genel nitelikli yetki tanıırken; 22. madde, Genel Kurul özelinde işlevlerin gerektirdiği ölçüde aynı yetkiyi tanımaktadır. OTB de, Genel Kurul'un uygulamada, yapısı, yetki alanı, çalışma yöntemi ve görev süresi farklılaşan yardımcı organlarından birini oluşturmaktadır. Bu nedenle, Genel Kurul'un kendisine ait hangi işleve dayalı olarak ilgili yardımcı organı oluşturduğunu gerekçelendirmek gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, OTB'nin oluşumunda Genel Kurul'un yetki aşımından söz etmek olanaklı değildir. Ancak sorun, söz konusu yetkinin işlevi göz önüne alındığında ortaya çıkmaktadır. Çünkü, Genel Kurul'un, kendisine sunulan raporları inceleme yetkisiyle, aynı zamanda, Genel Kurul'da temsil edilen her üye devletin, organların faaliyetlerine ilişkin bilgi edinmesine olanak sağlanması amaçlanmıştır. Oysa, rapor sunması beklenen organlardan biri olarak OTB'nin hangi faaliyetlerde bulunması gerektiğinin, daha nitelikli üye seçimi bağlamında Genel Kurul kararıyla üye devletlere hatırlatılması, giderilmesi gereken bir çelişki oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, Genel Kurul'un da vurguladığı özellikleri temel alacak olan bir kurulun, adayların belirlenmesi amacıyla Genel Kurul'a yardımcı olmak üzere görevlendirilmesi uygun bir öneri olarak görünmektedir. OTB kendi hazırladığı reform önerisinde, BM sistemindeki katılımcı örgütlerin yöneticilerinin oluşturduğu ve BM Genel Sekreteri'nin başkanlık ettiği kurulun (CEB) temsilcilerinden oluşacak bir panelin, bu görevi yerine getirebileceğini belirtmiştir (JIU, 2003a: 3). Böylece, üye devletlerce önerilen adayların, bir kurulun gözden geçirme işlemine tabi tutulacak olması, adaylarda aranan nitelikler konusunda üye devletlerin daha seçici davranmasını sağlayabilecektir.

## **2.2. Üyelerin Seçiminde Siyasi Etkinin Azaltılması**

OTB'nin oluşumuna ilişkin ikinci eleştiri konusunu ise, denetçilerin belirlendiği sürecin teknik olmaktan çok siyasi nitelik taşıması oluşturmuştur.



Aslında, OTB denetçilerinin siyasi güçten bağımsız kalması için kimi düzenlemeler bulunmaktadır. Gerçekten de, OTB Statüsü'nün 7. maddesi uyarınca, denetçilerin görevlerini tam bir bağımsızlık içinde ve yalnızca denetime konu olan örgütlerin çıkarı doğrultusunda yerine getirmeleri öngörülmüştür. Yine, Statü'nün 13., 14. ve 15. maddeleri uyarınca, OTB denetçilerinin, yargıçların sahip olduğu ayrıcalık ve bağımsızlıklara sahip kılındığı görülmektedir. Denetçilerin görev süreleri de, OTB Statüsü'nün 4. maddesiyle güvenceye alınarak; diğer denetçilerin oybirliğiyle olumsuz yönde aldıkları bir karar Genel Kurul'ca da onaylanmadığı sürece, görevin sürekliliği sağlanmıştır. Uluslararası Adalet Divanı da, 1954'teki *BM İdare Mahkemesi'nin Tazminat Kararlarının Etkileri* konulu danışma görüşünde, Genel Kurul tarafından oluşturulan yardımcı organların görece bağımsız olabileceğine işaret etmiştir. Divan, Genel Kurul'un, kendi yardımcı organı olan bir mahkemenin uyguladığı hukukun gereğini yerine getirmeme gibi bir hakkı bulunmadığını belirtmiştir (Kaikobad, 2007: 290). Buna karşın, OTB denetçilerinin seçildiği sürece ilişkin eleştiriler devam etmiştir.

Bu bağlamda, OTB denetçilerinin seçiminin, Genel Kurul'a bağlı başka teknik organların üyelerinin belirlendiği süreçlerden farklı olarak, devletlerin ağırlıklarının hissedildiği ve kaçınılmaz olarak siyasi nitelik kazanan bir süreç sonucunda gerçekleşmesi dikkat çekicidir. Öncelikle, sürecin başlaması üye devletlerin girişimiyle gerçekleşmektedir. Üye devletlerin ait oldukları bölgesel gruptaki mevcut boşluğu doldurmak üzere yeni üye önerme niyetlerini göstermelerinin ardından Genel Kurul, yıllık toplantısı sırasında, OTB üyeliği için aday gösterecek üye devletleri belirlemek üzere seçim yapmaktadır. Bu ilk aşamada belirlenenin denetçiler değil, fakat denetçileri aday gösterecek devletler olması dikkat çekmektedir. İkinci aşamada, aday denetçiler üzerinde Genel Kurul Başkanı, Ekonomik ve Sosyal Konsey Başkanı ve Genel Sekreter ile danışmalarda bulunmaktadır. Bu aşamada, gösterilen adaylardan birinin reddedilmesi önünde hukuksal bir engel bulunmamasına karşın, böyle bir olasılığın kurumsal yapı içinde rahatsızlığa neden olacağı değerlendirilmesi yapılmaktadır (Münch, 1998: 294). Çünkü son sözü Genel Kurul söylemektedir. Dolayısıyla, yeni OTB denetçilerinin kesin olarak atanması üçüncü aşamada, Genel Kurul'un kararıyla gerçekleşmektedir.

Ancak bu durum, seçim sürecinin siyasi niteliğinden arındığı anlamına gelmemektedir. Öyle ki, üye devletlerden yeterince destek görmemesi

nedeniyle OTB'nin bağımsızlığı dahi sorgulanabilmiştir (Bhatta, 2000: 141). Oysa, denetim kurumlarının bağımsızlığı bu kurumların govlemlerini yerine getirmelerinde temel koşullardan birini oluşturmaktadır ve soz konusu bağımsızlık, aynı zamanda ye devletlerin etkilerinden uzak olunmasını da içermektedir.

Genel Kurul'un kendisi de bu çelişkiyi hissetmiş; 61/238 sayılı ve 22 Aralık 2006 tarihli karar uyarınca, 1 Ocak 2008'den itibaren, OTB için aday gosterecek ülkelerin adları ile bu ülkelerin gosterecekleri adayların adlarının eşzamanlı olarak bildirilmesi uygulaması başlatılmıştır. Soz konusu uygulama her ne kadar adayların niteliğini etkileyebilecek bir yenilik getirirse de, seçim surcunda ye devletlerin yonlendirici olmalarını değiştirebilecek etkiye sahip değildir. Çünkü bu durum, BM'nin kurumsal yapısından kaynaklanmaktadır.

İlk olarak, BM'nin bykl ve faaliyet gosterdiği alanların çeşitliliği nedeniyle, örgütün karar alma surlemlerinde etkin olan siyasi gücün tek merkezde toplanması mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla, ana organların yanısıra ye devletler de bu bağlamdaki gücü merkezlerinden birini oluşturmaktadır (Fowler ve Kuyama, 2007: 2). Aslında bu, BM sisteminin özelliğinden kaynaklanmaktadır. Çünkü BM, kurucu antlaşmasınının 2(7) maddesi uyarınca, ye devletlerin esasen ulusal yetki alanına giren konulara karışmama ilkesi üzerine kurulmuştur.

İkinci olarak, ye devletlerin etkisi Genel Kurul'un, örgüt adına ekonomik yaptırım ve askeri operasyon kararlarını alan Güvenlik Konseyi zerindeki denetiminin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Çünkü, Güvenlik Konseyi'nin Genel Kurul'a karşı sorumlu tutulmasına ilişkin açık bir hukuksal dayanak bulunmamaktadır. Gerçekten de, Genel Kurul tam anlamıyla bir yasama organı konumunda değildir. Genel Kurul'un, btye ve devletlerin BM'ye yeliğine ilişkin konular dışında, devletler üzerinde bağlayıcı karar alma ve uygulama yetkisi bulunmamaktadır.

Bu durumda, ye devletlerin Genel Kurul'un varlığına karşın kendi ağırlıklarını korumaları doğaldır. ye devletler arasında bt surcine ilişkin bir gor ayrılığı bulunması durumunda BM'nin amaçlarının gerçekleştirilmesinin tehlikeye girebileceği yorumu (Schlesinger, 2001: 296) da bundan kaynaklanıyor olsa gerekir.

Sonuç olarak, Genel Kurul'daki seçim surcunu ye devletlerin etkisinden tümüyle arındırmak olanaklı gornmemektedir. Ancak bunun

yerine, üye devletler arasındaki dengenin eşitlenmesi üzerinde durulabilecektir. Bu bağlamdaki ölçütü ise, üye devletler arasındaki coğrafi bölge gruplaşmaları oluşturabilecektir. Coğrafi dağılımda eşitlik, OTB Statüsü'nün 3. maddesinde öngörülmuş olmasına karşın, uygulamasında güçlüklerle karşılaşmıştır. Aslında bu durum OTB'ye özgü olmayıp, BM sisteminde yer alan başka organlar için de geçerlidir. Coğrafi gruplar arasında eşitlik sağlanması, OTB'ye özgü olmasa da, bu organ için özel önem taşımaktadır. Çünkü BM'nin bütçesi, giderlerin üye devletler arasında eşit olarak paylaştırılması esasına ya da üye devletlerin gönüllü katılımına değil, üye devletlerin ödeme kapasitelerine göre Genel Kurul'ca yapılan paylaştırmaya dayanmaktadır. Üye devletlerin ölçek ve ekonomik güçlerinin temel alındığı bu paylaşım sonucunda Güvenlik Konseyi'nin sürekli üyesi olan beş ülkenin en fazla payı ödemesi (Amerasinghe, 1998: 319) şaşırtıcı olmasa gerekir. Bu durumda, denetim organı olan OTB'nin oluşumunda bölgesel gruplar arasında denge sağlanmasının önemi artmaktadır.

Üye adaylarının denetim için gerekli olan nitelikleri taşıyıp taşımadığını inceleyerek Genel Kurul'a tavsiyede bulunması önerilen kurulun, bu konuda da yardımcı olması beklenebilecektir. BM sistemindeki örgüt yöneticilerinin temsilcilerinden oluşacak bir kurulun adayların niteliğine ilişkin olarak Genel Kurul'a tavsiyede bulunması önerisi, coğrafi dağılım ilkesine uyulmasına daha çok dikkat edilmesini sağlayabilecektir. Ancak, önerilen kurulun kararının tavsiye niteliğinde olmakla sınırlı kalması ve devletlerin seçim sürecinde etkili olmasına engel oluşturulmaması önem taşımaktadır. Yine de, üye seçiminde devletler arasında eşitliği giderek daha çok gözetilen bir uygulamaya geçilmesi olanaklı görünmektedir.

### **3. ORTAK TEFTİŞ BİRİMİ'NİN İŞLEV VE YETKİLERİNDE REFORM**

OTB'ye yöneltilen ikinci eleştiri, kurumun işlevine ilişkindir. Bu bağlamda OTB'nin faaliyetlerinin, ya yetki kapsamını aştığı, yetki kapsamında kaldığı zaman da BM çerçevesinde mevcut diğer denetim kurumlarının gördüğü işlevi tekrarlamaktan ibaret olduğu dile getirilmiştir. Dolayısıyla, yapılacak bir değişikliğin, OTB'nin işlevinin vazgeçilmez olduğunu ortaya koyacak şekilde yetki kapsamını kesinleştirmesi gerekmektedir. Ancak, bu yapılırken yetki kapsamının hiçbir şekilde daraltılmaması ve işlevin özünün korunarak daha etkin hale getirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Kurumun işlev ve yetkilerinin özü, Statüsü'nün 5. maddesinde yer almaktadır:

“1. Denetçiler, çalışmanın verimliliği ve kaynakların usule uygun kullanılmasına ilişkin her konuda en geniş kapsamlı soruşturma yetkilerine sahip olacaktır.

2. (Denetçiler) yönetim ile (yönetimde kullanılan) yöntemlerin iyileştirilmesi ve örgütler arasında eşgüdümün artırılması amacıyla araştırma ve değerlendirme yaparak bağımsız görüş oluşturacaktır.

3. Birim, örgütlerce yürütölen faaliyetlerin en az maliyetle yürütöldüğünü ve bunun için olanak dahilinde bulunan kaynaklardan en fazla yarar sağlandığını güvenceye almalıdır.”

Göröldüğü üzere, OTB'nin işlevleri temelde üç alandaki yetkilerine dayandırılmıştır: Araştırma, değerlendirme ve soruşturma (JIU, 1996: 13). Araştırma (*inspection*), örgüt faaliyetlerinin, yerleşik kurallar ve idari talimatlar ile ayrılan kaynaklar ölçüt alınarak verimli ve etkin olup olmadığının saptanmasına yöneliktir. Değerlendirme (*evaluation*), başlangıçta öngörölen hedeflerin elde edilen sonuçlar ile ne kadar örtüştüğünün belirlenmesidir. Soruşturma (*investigation*) ise, kurallar ve yerleşik prosedürlerin ihlaline ilişkin iddiaların incelenmesidir. Aslında bu üç unsur, aynı zamanda, OTB'nin, bir dış denetim kurumu olarak iç denetim organlarının çalışmalarını güvence altına almasını da kapsadığından (Abraszewski vd, 1995: 41), diğer organların işlevlerini tekrarlamak yerine, bu organlar arasında eşgüdümü sağlayabilecektir.

### **3.1. Yetki Kapsamının Belirleyicisi Olarak Soruşturma**

OTB'nin yetki alanı oldukça geniş tutulmuştur. Bu genişliğin, OTB'nin Genel Kurul'a bağlı bir organ olmasıyla bağlantılı olarak değerlendirilmesi gerekir. Zira, OTB Statüsü'nün 1. maddesiyle, denetim işlevinin, Genel Kurul ile Genel Kurul'un yetki kapsamında bulunan alanlarda faaliyet gösteren yardımcı kuruluşların işlevleriyle ilişkilendirildiği görölmektedir. Bu nedenle, OTB Statüsü'nün, BM kapsamındaki tüm yardımcı organlar üzerinde, bu organların statüyü kabul ettiklerine ilişkin ayrı bir karar almalarına gerek olmaksızın, hukuksal bağlayıcılığı bulunmaktadır. Söz konusu bağlayıcılık, OTB'nin kuruluşuna esas oluşturan ve Statüsü'nün onaylandığı Genel Kurul kararından kaynaklanmaktadır (United Nations, 2000: 355). Aralarında

herhangi bir ayırım yapılmaksızın, program, fon ya da ofis adını taşıyan yardımcı organları (BM Çocuklara Yardım Fonu - UNICEF, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği - UNHCR, BM Ticaret ve Kalkınma Konferansı - UNCTAD, BM Kalkınma Programı - UNDP, BM Çevre Programı - UNEP, BM Nüfus Fonu - UNFPA, BM Gıda Programı - WFP, BM İnsan Yerleşimleri Konferansı - Habitat, BM Yardım Ajansı - UNRWA) da içermek üzere, BM'ye bağlı tüm yardımcı organlar bu kapsamda yer almaktadır (United Nations, 2000: 307).

OTB'nin yetkisinin sınırını, Genel Kurul'un yetki kapsamına koşturarak değerlendirmek gerekmektedir. Bu bağlamda, Genel Kurul'un yetkisi ile OTB'nin yetkisinin karşılıklı olarak açıklayıcı olduğu görülmektedir. Genel Kurul, BM'nin yardımcı organları ve BM sisteminde yer alan uzmanlık kuruluşlarının görevlerini gerektiği gibi yerine getirdiklerini güvence altına almak durumundadır (White, 2000: 294). Diğer bir deyişle, söz konusu organların hesap verebilirliğinden Genel Kurul sorumludur. Buna karşılık OTB de, bu organlar üzerinde gerçekleştirdiği denetim işlevi nedeniyle Genel Kurul'a (ve denetlediği uzmanlık kuruluşlarının yasama organlarına) karşı sorumludur. Bu karşılıklı açıklayıcılığın dayanak noktasını ise, Genel Kurul'un bütçe üzerindeki yetkisi oluşturmaktadır. Ancak, Genel Kurul'un özellikle OTB'nin göreviyle bağlantılı yetkileri kimi belirsizlikler içermektedir.

Öncelikle, yardımcı organların oluşumunun, Genel Kurul'un açık ya da üstü kapalı yetkilerine koşturarak gerçekleşebilmesi (McClure, 1960: 215; De Wet, 2005: 184) nedeniyle, bu organların yetki kapsamının kesin olarak saptanması söz konusu olamaz. Uluslararası Adalet Divanı da, belirleyici olarak yalnızca, yardımcı organın ana organın yetki kapsamına giren bir çalışma alanı olmasını yeterli saymıştır. Öyle ki, kimi yazarlar yetki kapsamındaki esnekliği vurgular şeklinde, kurucu antlaşmada "özellikle yasaklanmış olmamak koşuluyla" her konunun yardımcı organın görev alanına girebileceğini (Higgins, 1987: 24) belirtmektedir. Ancak bu, yardımcı organlardan biri olarak OTB'nin Genel Kurul ile birebir aynı yetkileri kullandığı anlamına gelmemektedir. Çünkü, yardımcı organın, ana organdan farklı işlevleri yerine getirmek üzere farklı yetkilerle donatılmış olması, ana organın bu işlevi doğrudan doğruya yerine getirememesinin doğal bir sonucudur (De Wet, 2005: 185). Ayrıca Genel Kurul'un yetkilerini yardımcı organına devretmesi söz konusu değildir (Footer, 2006: 293). Bu durum ise, OTB'nin yetki kapsamının kesin olarak belirlenemediğini göstermektedir.

İkinci olarak; OTB, denetim işlevini yerine getirirken dayanak aldığı Genel Kurul gibi, halk tarafından seçilen bir parlamentonun sahip olduğu siyasi destekten yoksun olduğundan, denetlediği örgüt yönetimi ile arasında denge kurması güçleşmektedir. Bütçeyi onaylama yetkisinin örgüt içinde Genel Kurul’un siyasi gücünü üstün kıldığı (Franck, 1995: 36) yadsınamazsa da; bu, parlamenter sistemlerdeki benzer bir güç olmaktan çok uzaktır. Hatta, hesap verebilirliğin doğrudan yöneleceği halk kitlesinin bulunmaması nedeniyle, uluslararası örgütlerde “hesap verebilirlik açığı”ndan (Gulbrandsen, 2008: 63; Moravcsik, 2005: 216; Bryant, 2003: 403) söz edilmektedir. Genel Kurul ile örgüt kararlarının uygulanmasından sorumlu olan Genel Sekreter arasındaki ilişki de, siyasi nitelikli bir organ olmasına karşın Genel Kurul’un, denetim işlevini yerine getirirken siyasi gücünden ziyade yargısal denetimden yararlanma yoluna gittiğini göstermektedir. Gerçekten de, Genel Sekreter, BM sisteminde üye devlet temsilcilerinin yanısıra bir güç odağı haline gelebilmiştir. Genel Sekreter, örgütün mali kaynaklarının kullanımından ve çalışma programının belirlenmesinden sorumlu konumundadır (Ford, 1957: 89-90). Zira BM Antlaşması, Genel Kurul’un Genel Sekreter üzerindeki denetiminin kesin sınırlarını çizmemiştir. Kurucu antlaşma, Genel Kurul’a temel parametreleri belirleme yetkisi tanımak ve Genel Sekreter’i, bu parametreler çerçevesinde, örgütün kararlaştırdığı politikalar ile programların uygulanmasıyla görevli kılmakla yetinmiştir. Ayrıntılar ise uygulamaya bırakılmıştır (United Nations, 2006: 460). Ancak bu durumda, uygulamada Genel Kurul ile Genel Sekreter arasında birbirlerini karşılıklı olarak dengeleme çabaları gözlenmiştir. Genel Kurul, Genel Sekreter’in yetkisini kullanırken hukuka uygun hareket edip etmediğini belirlemekle görevli bir idare mahkemesi (United Nations Administrative Tribunal)<sup>1</sup> oluşturma yoluyla, karşılıklı dengeyi kurmaya çalışmıştır.

Genel Kurul ile Genel Sekreter arasında birbirini karşılıklı dengeleme çabası, OTB ile Genel Sekreter arasında da söz konusudur. OTB, Genel Sekreter’e yönelik eleştirilerini raporlarına da yansıtması; bu bağlamda ciddi eksiklikleri dile getirmekten kaçınmamıştır. Söz konusu eleştiriler arasında,

---

<sup>1</sup> BM İdare Mahkemesi, örgüt çerçevesinde yeni bir idari yargı sisteminin 1 Temmuz 2009 itibarıyla yürürlüğe girmesi nedeniyle, 31 Aralık 2009’da sona ermiştir. İşlemi gerçekleştiren Genel Kurul’un 63/253 sayılı ve 24 Aralık 2008 tarihli kararıyla kabul ettiği yeni statü uyarınca, iki kademeli bir sistem oluşturularak BM Uyuşmazlık Mahkemesi ve BM Temyiz Mahkemesi’nin kurulması gerçekleştirilmiştir.

BM personeli seçiminin kurucu antlaşmanın 101. maddesinde öngörülen yüksek standartlara uygun bir süreç olarak gerçekleştirilmediği (Daes, 1994: 12), kadın eleman sayısının arttırılmasına ilişkin olarak Genel Sekreter tarafından sunulan raporların analizden çok istatistiksel bilgi içeren metinlere dönüştüğü (Daes, 1994: 21), Genel Sekreterliğin personele yöneltilen usulsüzlük iddialarını bertaraf edebilecek hesap verebilirlik mekanizmalarından yoksun olduğu (Othman, 1994: 19), BM tarafından yürütülen barış operasyonlarının uygulanmasına ilgili merkezden katkıda bulunan yerleşik koordinatörlerin gerekli yetkiyle donatılmamalarına karşın sorumlu tutulmaları (Ortiz, 2009: 38) gibi, örgütün en temel işlevlerine ilişkin önemli saptamalar yer almaktadır. OTB benzer eleştirileri, denetimi kapsamında yer alan diğer örgütlerin yönetimlerine de yönelmiştir. Örneğin, belirli hizmetlerin belirli koşullar altında sağlanması amacıyla üçüncü kişilerle sözleşme yapılması BM sisteminde yaygın olarak başvurulan bir yöntem olmasına karşın, bu konuda gözetimden sorumlu bir görevli bulunmaması (Abraszewski vd, 1997: 18) eleştirilmiştir. Özellikle dikkat çekici olan nokta ise, OTB'nin, yönelttiği eleştirileri desteklemek üzere ilgili Genel Kurul kararlarına atıfta bulunmasıdır. Örneğin, yönetimde yetki devrinin, bu yetkinin kullanılabilmesi için gerekli olan kaynağı sağlamaksızın gerçekleştirilmesi (Gonzalez ve Münch, 2000: 6-7) eleştirilmiştir. Dayanak noktasını ise, Genel Kurul'un, BM personeline yapılan yetki devrinin gerekli hesap verebilirlik mekanizmaları geliştirilmeden gerçekleştirildiğini belirttiği 53/221 sayılı kararı oluşturmuştur.

Bu ciddi eleştirilere karşın, dikkat çekilen noktaların neredeyse tümünün yalnızca örgütsel yönetimde verimliliği arttırmaya yönelik olduğu görülmektedir. Buna karşılık, yönetimin faaliyetlerinde asgari maliyetle hareket edip etmediği ve mevcut kaynaklardan azami yararı sağlayıp sağlayamadığı üzerinde yeterince durulmamıştır. Bu, büyük olasılıkla; halk tarafından seçilmiş temsilcilerin siyasi desteğinden yoksun bir denetim organı olarak OTB'nin, denetlemekle görevli olduğu yönetim biriminin başında bulunan BM Genel Sekreteri ile arasında gerekli dengeyi kuramamış olmasından kaynaklanmaktadır. Hatta, Statüsü'nün 6. maddesi uyarınca OTB, gerektiğinde önceden haber vermeksizin yerinde denetim yapma olanağı bulunmasına karşın, bu yetkiden yararlanmamıştır.

Gerçekten de, örgüt kaynaklarından en verimli şekilde yararlanılmasını sağlamak üzere bütçe sürecinde öngörülen köklü değişikliğin, OTB'nin

değil fakat büyük lde Genel Sekreter'in girişimi sonucu gerçekleştiği, Genel Kurul'un ilgili kararlarında izlenebilmektedir. Genel Kurul'un bte sürecinin iyileştirilmesine ilişkin 41/213 sayılı ve 19 Aralık 1986 tarihli kararında, Genel Sekreter'in yönetimine saygı gösterilmesi gereğine yer verilmiştir. Yine, Genel Kurul'un 52/12 B ve 19 Aralık 1997 tarihli kararında, Genel Sekreter'in, bte sürecinin değişmesine ilişkin tavsiyesine atıfta bulunulmuştur. Buna karşılık, OTB'nin sürece dahil olması, daha ileri bir aşamada, Genel Kurul'un 53/205 sayılı ve 18 Aralık 1998 tarihli kararıyla gerçekleşmiş ve OTB'den karşılaştırmalı bir analiz yapması istenmiştir. Oysa, nceki bte uygulamalarındaki izleme ve değerlendirme aşamalarında bte hedeflerinin tutturulup tutturulmadığının saptanamamasından kaynaklanan eksikliğin daha başlangıçta, 1978 yılında, farkına varan ve bu konuda, beklenen sonuçların açıkça belirtildiği ve hedeflerin süre sınırlamasıyla yer alacağı yeni bir format önerisini getiren OTB olmuştur.

Dolayısıyla, OTB'nin işlev ve yetkilerinde yapılacak bir reform; bu organın yetki kapsamının belirginleşmesini kolaylaştırdığı gibi, OTB'nin, kendisi ile denetlediği organların yönetimleri arasındaki dengede güçlü bir ağırlık merkezi oluşturmasını sağlamalıdır. Bu da, OTB'nin raporlarını hazırlarken soruştırma işlevini de, araştırma ve değerlendirme işlevleriyle birlikte, daha vurgulu şekilde yerine getirmesiyle gerçekleşebilecektir. Zaten, hiçbir başvuru olmaksızın kendiliğinden kullanabilmesi nedeniyle OTB'yi güçlü kılan tek araç olan rapor hazırlama, ancak soruştırma işleviyle etkinleştirilebilecektir. Böylece, raporların örgüt yönetimleri tarafından değerleştirilememesinin OTB'yi güçlü kılabilceği nitelendirmesi (Childers ve Urquhart, 1994: 147) de anlam kazanacaktır. OTB'nin işlevleri arasında zaten ngrlmş bulunan soruştırma, uluslararası örgütler hukukunda da giderek yaygınlaşan lde, denetim işlevini desteklemek üzere kullanılmaktadır (Mathiason, 2007: 250).

Bu bağlamda, ilk olarak, soruştırma işlevinin doğru tanımlanması gerekmektedir. OTB'nin kendi reform önerisinde, işlevlerini, yalnızca denetlediği örgüt yönetimlerine "insan, mali ve diğer kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmalarına yardımcı olma" şeklinde tanımlaması (JIU, 2003a) uygun görünmemektedir. Çünkü, böyle bir tanımlama hem yetki kapsamını belirsizleştirecek hem de OTB'nin etkinliğini zayıflatabilecektir. Aynı şekilde OTB'nin bu çerçevede soruştırma işlevi için getirdiği tanımda da, "durum,



olay ve süreçlerin; verimsizlik, düşük düzeyli üretim ve kaynaklar ile fırsatların değerlendirilmemesi yönünde delil bulunması durumunda yapılacak inceleme” (JIU, 2003a: 5) şeklinde yer alan ifade uygun görünmektedir. Onun yerine, yine OTB tarafından 1996 yılında yapılmış olan tanım, OTB’nin denetlediği organların yönetimleriyle arasında sağlam bir denge kurabilmesi için daha uygundur. Buna göre soruşturma, “kurallar ve yerleşik prosedürlerin ihlali, kötü yönetim, kaynakların gereksiz yere harcanması ve yetkinin kötüye kullanılması” ile “ciddi boyutlarda yolsuzluk ya da mali ve bteye ilişkin denetimlerin yetersizliği durumlarında, iddiaların incelenerek söz konusu ihlallerin giderilmesine yönelik öneriler sunulması ya da konunun ilgili hukuksal merciin ve/ya da ilgili örgütün iç denetim mekanizmasının dikkatine getirilmesi”ni (JIU, 1996: 19) içermektedir. Böylece, aynı zamanda, yönetimde verimliliği ve etkinliği arttırmak üzere “rgt faaliyetlerinin kaynakların kullanımında geçerli olan kriterlere uyup uymadığını belirlemek” şeklinde gerçekleştirilen araştırma işlevi ile farklılaşma sağlanabilecektir. BM sistemi ölçeğindeki soruşturma yetkisi; usulsüzlük görülen durumlarda kayıpların karşılanması için konunun ulusal hukuk süreçlerine bırakılmasının, sonuç almada ciddi gecikme ya da ulusal ceza yargılama sistemlerindeki farklılık gibi olumsuz yönlerinin (Fox vd, 2000: 4) giderilmesine yardımcı olabilecektir. Ancak bunun ötesinde, yalnızca soruşturma yetkisinin kullanılması olasılığı dahi, katılımcı örgüt yönetimleri üzerinde caydırıcı etkiye sahip olacak ve soruşturma işlevinin önleyici rolünü güçlendirecektir.

İkinci olarak, soruşturma işlevinin vurgulanması, OTB ile katılımcı örgüt yönetimleri arasında karşılıklı denge kurulmasına yardımcı olabilecektir. Aslında böyle bir dengenin kurulabilmesi için zemin mevcuttur. Çünkü, OTB’nin tavsiyede bulunma yetkisinin kapsamı, denetlediği organların kendi iç ve dış denetimlerini gerçekleştirmelerine yardımcı olmayı da içermektedir. OTB Statüsü’nn 5. maddesi, i denetime ilişkin tavsiye yetkisinin, ilgili kurumun en üst düzey yöneticisinin istemi üzerine ya da OTB’nin kendi girişimiyle kullanılmasına olanak tanımaktadır. Ayrıca, bu yetkinin süreklilik içerdiği açıktır. Zira, bu yetkinin, gerektiğinde belirli aralıklarla ve sürekli olarak, gerektiğinde de geçici değerlendirmeler yapılarak kullanılması olanaklı kılınmıştır. OTB ile katılımcı örgüt yöneticileri arasında sağlam bir denge kurulması durumunda, Genel Kurul’un 50/233 sayılı ve 7 Haziran 1996 tarihli kararında olduğu gibi, ilgili yöneticilere çağrıda bulunarak OTB’nin

kendilerinden istemiş olduğu tđm bilgi ve belgelerin zamanında teslim edilmesini istemesine gerek kalmayacaktır.

Sonuç olarak, OTB Statüsü'nün 5. maddesinde yapılacak bir değişikle, söz konusu maddenin 1. ve 3. fıkralarının birleştirilerek soruşturma işlevinin vurgulanması doğru görünmektedir. Buna göre, 5 (1) maddesi şu şekilde değiştirilebilecektir:

“Denetçiler, çalışmanın verimliliği ve kaynakların usule uygun kullanılmasına ilişkin her konuda, özellikle örgütlerce yürütölen faaliyetlerin en az maliyetle ve kaynaklardan en fazla yarar sağlandığını saptamak üzere, en geniş kapsamlı soruşturma yetkilerine sahip olacaktır.”

### **3.2. Denetim Organları Arasında Eşgüdüdüün Kurumsallaşması**

OTB'nin işlevine ilişkin olarak açıklığa kavuşturulması gereken diğer konu, bu kurumun işlevlerinin, BM sisteminde yer alan başka denetim kurumlarının işlevlerinin tekrarı olup olmadığıdır. Zira, BM'de reform çalışmaları bağlamında görevlendirilen Bağımsız İzleme Komitesi, OTB'nin varlığını sürdürmemesi gerektiği görüşünü dile getirdiği raporunda bu saptamada bulunmuştur (Independent Steering Committee, 2006: 9).

Üstelik, yalnızca İzleme Komitesi değil, BM Genel Sekreteri de, aynı sonuca varmamakla birlikte, reform önerileri arasında, BM kapsamındaki denetim kurumlarının birbirinin tekrarı olan işlevlere sahip olduğu görüşüne (Ban, 2006) yer vermiştir. Ancak, bu bağlamda dikkate değer kimi noktalar bulunmaktadır.

Öncelikle, uluslararası örgütlerde iç denetim ve diş denetim birbirinden farklıdır. BM kaynaklarını kullanan her birimde kendi iç denetimini yapan bir organın bulunması doğaldır. Örneğin, 1990'lı yılların ilk yarısında BM fonlarının kullanımında usulsüzlük ve yolsuzluk kaygılarının yoğunlaştığı bir dönemde, Genel Kurul'un 48/218 B sayılı ve 29 Temmuz 1994 tarihli kararıyla kurulan İç Denetim Hizmetleri Ofisi (kısaca OIOS) de, araştırma, değerlendirme ve soruşturmayı içeren denetim işlevini görmektedir. Üstelik, çalışma alanı bireysel şikayet mekanizmasını içermediğinden raporlarında ve tavsiyelerinde daha çok genel konulara değinmesi (Smrkolj, 2009: 190), OIOS'yi OTB ile işlev örtüşmesine götürebilecektir.

Ancak, OTB ve OIOS farklı işlevleri yerine getirmektedir. OIOS, BM Genel Sekreteri'ne bağlı bir iç denetim kurumuyken; OTB, diş denetimi

gerçekleştiren kurum konumundadır. Bu bağlamda dış denetim, iç denetim organının performansını da denetlemektedir (United Nations Secretary-General, 1994b).

İkinci olarak, iç denetim, tanımı gereği yönetime bağlı olduğundan dış denetimden beklenen işlevi yerine getiremez. Bu, iç denetim kurumlarının yeterince özerk olmadığı anlamına gelmemektedir. Ancak bu bağımsızlık, dış denetim kurumunun sahip olduğu avantajı ortadan kaldırmaz. Örneğin, Dünya Bankası'na bağlı olarak denetim yapan Operasyonel Değerlendirme Departmanı'nın uygulamaları genelde başarılı olarak değerlendirilmekle birlikte yalnızca iç denetim işlevi görmesinin bir "zafiyet" olarak nitelendirildiği (Zweifel, 2006: 95) görülmektedir. Aynı durum, OIOS için de geçerlidir. Zira, OIOS ikinci yıllık raporunda, çalışmasını yavaşlatma girişimleriyle karşı karşıya kaldığını belirtmiştir (Beigbeder, 2003: 185). Genel Sekreterliğe bağlı olması, OIOS için "engelleyici" bir unsur olarak değerlendirilmiş ve OIOS'nin kimi kararlarının Genel Sekreterlik tarafından gerektiği gibi uygulanmadığı eleştirilerine (Franda, 2006: 207) yol açmıştır.

Diğer yandan, yalnızca hesapların ve mali bildirimlerin denetlenmesiyle görevli olarak, Genel Kurul'un 74 (I) sayılı ve 7 Aralık 1946 tarihli kararıyla kurulan Denetim Kurulu (Board of Auditors), sürekli görev yapan uluslararası bir organın denetçilerinden değil, fakat Genel Kurul'ca belirlenen üç üye devletin yüksek denetim kurumunun başındaki isimlerden oluşmaktadır. Kurul'da üç Dış Denetim Direktörü'nün Denetim Operasyonları Komitesi adı altında tam zamanlı görev yapması bu durumu temelden değiştirir nitelikte görünmemektedir.

Üçüncü olarak, OTB, BM sisteminin genelinde yetki kullanmaktadır. Diğer denetim kurumlarının böyle bir olanağı bulunmamaktadır. OTB'nin raporlarının büyük bölümünü BM sistemi ölçeğinde yapılan çalışmalar oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, denetim tekrarı olasılığı bulunduğundan, bu olasılığı gidermek üzere denetim kurumları arasındaki eşgüdümün artırılması gerekmektedir. Aslında 1997'den itibaren OTB, Denetim Kurulu ve OIOS arasında yıllık toplantılar düzenlenerek eşgüdümün kurumsallaşması yönünde ilerleme kaydedilmiştir. OTB ile Denetim Kurulu arasında bilgi ve belge değişimiyle, ortak konularda görüş alışverişinde bulunmaktadır. Bu noktada yapılması gereken, mevcut denetim kurumlarına son verilmesi ya da bu

kurumların yetki kapsamının daraltılması değil, aradaki eşgüdümün artırılarak uygulamada olası tekrarların önlenmesidir. Bunun için de üç denetim organı arasındaki toplantıların kurumsallaştırılması yarar sağlayabilecektir. Özellikle yıllık toplantıların ortaklaşa gerçekleştirilmesi, çalışma planlarının henüz tamamlanmadığı bir aşamada olası tekrarların önlenmesine önemli katkıda bulunabilecektir.

#### **4. ORTAK TEFTİŞ BİRİMİ'NİN TAVSİYELERİNİN UYGULANMASINDA REFORM**

BM'de reform çalışmaları bağlamında görevlendirilen Bağımsız İzleme Komitesi'nin, OTB'nin varlığını sürdürmesine yönelik kuşkusunu dile getirirken dayandığı noktalardan birini de, OTB raporlarında yer alan tavsiyelerin BM ve katılımcı örgütlerce dikkate alınmaması oluşturmaktadır (Independent Steering Committee, 2006: 9).

Gerçekten de, OTB'nin raporları tavsiye niteliğinde olduğundan, BM ve katılımcı örgütler için hukuksal bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Raporlarda yer alan tavsiyelerin bağlayıcı olabilmesi için katılımcı uluslararası örgütlerin yasama organlarıncaya karar olarak benimsenmesi gerekmektedir. Kararların uygulanması, ikinci aşamada, katılımcı örgütlerin yönetimlerince gerçekleştirilmektedir. Bu noktada yapılması gereken, OTB'nin karar alma sürecinde daha etkin kılınmasının sağlanmasına yönelik bir değişikliktir. Böyle bir değişikliğin gerçekleşmesi ise, üye devletler ile örgüt yönetimlerinin işbirliğinin sağlanmasına bağlıdır.

##### **4.1. Tavsiyelerin Karar Olarak Benimsenmesi**

OTB tavsiyelerinin uygulamaya geçirilebilmesi için karara dönüştürülmesi gerekmektedir. Ancak, bu durum OTB'ye özgü değildir. Uluslararası örgütler çerçevesinde görev yapan denetim organlarının kararları hukuksal bağlayıcılık içermemektedir. Kimi yazarlar bunu hesap verebilirlik yönünden bir eksiklik olarak değerlendirmektedir. Çünkü, örgüt organlarından, kararlarını dayandırdıkları temeli açıklamak durumunda oldukları gerekçelendirme aşaması denetim yapılmasıyla gerçekleştirilmekteyse de, kurallara uymamanın yaptırımla karşılaştığı aşama eksik kalmaktadır (Schedler, 1999: 14-17; Yokoi-Arai, 2002: 255). Ancak bu yaklaşıma dayanarak, denetim organlarının, kararları doğrudan bağlayıcı

olmadığı için, tümüyle etkisiz kaldıklarını düşünmek doğru olmayacaktır (Reif, 2004: 61). Aynı durum OTB için de geçerlidir.

OTB'nin yaptırım işlevi bulunmaması, yardımcı organı olduğu Genel Kurul'un yetkileriyle bağlantılıdır. OTB'nin yetkisine temel oluşturan, Genel Kurul'un raporlara dayalı bilgi edinme hakkı, kendisine sunulmuş olan raporlara ilişkin direktif verme yetkisini içermemektedir. OTB denetçilerinin de, hazırladıkları raporlara ilişkin olarak karar almaları ya da denetledikleri örgütlerin yönetimine müdahale etmeleri söz konusu değildir (Dijkzeul, 1997: 179; Münch, 1998: 297).

OTB'nin tavsiyelerinin uygulanmasında karşılaşılan iki temel güçlüğün bulunduğu dikkat çekmektedir. Birincisi, faaliyetlerini oldukça geniş kapsamda yürüten BM gibi evrensel nitelikli bir uluslararası örgüt çerçevesinde idari işlevlerin yerine getirilmesinin güçlüğü açıktır. OTB raporlarının özellikle BM dışındaki katılımcı örgütlerin karar organlarıncı (örneğin WHO Yürütme Kurulu, IAEA Governörler Konseyi, IMO Konseyi) yılda yalnızca bir kez ele alındığı ve nadiren karara bağlandığı görülmektedir (JIU, 2001: 9,10,12; JIU, 2009: 10).

Ancak, bunun ötesinde, BM sisteminde yasama organlarıncı alınan kararların uygulanması üye devletlerin kararlılığına bağlıdır. Bunun nedeni ise, uluslararası örgütler hukukunda, politikaların ve kararların uygulanmasında etkinliğin sağlanabilmesi için ya örgütün kesin olarak tanımlanmış bir hiyerarşik yapısının olması ya da uygulayıcı konumundakilere, söz konusu politikayı ya da kararı, uygulanacağı koşullarla uyumlu hale getirmek üzere esneklik gösterme olanağı tanınması olmak üzere iki alternatifin söz konusu olmasıdır. Ancak, BM gibi kapsamlı yetki devrinin gerçekleşmediği durumlarda ikinci alternatif söz konusu olur ki, uygulamanın başarısı uygulayıcı konumunda olan örgüt yöneticileriyle üye devletler arasındaki işbirliğine bağlıdır. Bu durumda ortaya çıkan güçlük, kararların uygulanma süreçlerinde farklı kurumsal düzeylerde bulunan siyasi ve idari aktörlerin yetkilerinin nadiren kesin hatlarla belirlenmiş olmasıdır (Knill, 2006: 362). OTB tavsiyelerinin uygulanması bağlamında da bu ikinci durum geçerli olduğundan; özellikle, tavsiyelerin soyut olması ölçüsünde, uygulamanın, üye devletlerin de dahil olduğu çeşitli etkileşimler içeren, zorlu bir süreç sonucunda ortaya çıkması beklenebilecektir.

Aslında, bir denetim organının bağlayıcı karar alma yetkisinin bulunmaması ile karar alma sürecinde rolü olmaması birbirinden farklıdır. OTB'nin BM'nin karar alma sürecinde doğrudan etkisi bulunmamaktadır. Örneğin, uluslararası kamu sektörü hesap standartlarının (kısaca IPSAS) benimsenmesinde dayanak noktasını, Genel Kurul'un ilgili komitesinin görüşü oluştururken; OTB'nin konuya ilişkin raporunun amacı, yeni standartların BM sisteminde uygulamaya geçirilmesi sürecinin incelenerek "en iyi uygulamaların ve olası risklerin" (Biraud, 2010) ortaya konulmasıyla sınırlı kalmıştır. Bu durum, OTB'nin varlığının sona ermesi görüşünü dile getiren İzleme Komitesi'nin, OTB'nin işlevini "araştırma ve inceleme yapmaktan ibaret" şeklinde nitelendirmesinin de dayanak noktasını oluşturmuş olsa gerekir.

Dolayısıyla, yapılacak bir değişlikle ODB'nin hazırladığı raporların, örgütlerin karar alma sürecinde daha çok dikkate alınan bir rol üstlenmesi sağlanabilecektir. OTB tavsiyelerinin uygulamada onaylanmadan yalnızca "not edilmek"le yetinilmesi, süreci hukuksal sürüncemede bıraktığı gibi, OTB için de bir "kaygı" nedeni (JIU, 1996: 10) oluşturmaktadır. Tavsiyelerinin karar statüsüne geçip geçmediğinin belirlenmesini kolaylaştırmak için, OTB'nin de, raporlarında, genel sorunlara değinmek yerine, açık ifadeler kullanılarak hazırlanmış, somut bulgular ve analizle desteklenen, kaynaklar ve teknik altyapı bakımından uygulanabilir önlemlere yer vermesi gerekmektedir.

Buna karşılık, katılımcı örgütlerin yetkili yasama organlarının OTB raporlarını ele alabilmeleri için OTB Statüsü'nün 11. maddesinde öngörülen azami dağıtım sürelerinin kısaltılması düşünölebilecektir. Statü'nün 11 (4) (d) ve (e) hükümleri uyarınca, tek organa ilişkin raporların en geç 3 ay içinde, birden çok organı ilgilendiren raporların ise en geç 6 ay içinde katılımcı örgütlerin yasama organlarına ulaştırılması öngörülmüştür. Ayrıca, bu ikinci durumda, gönderilecek rapora kendi görüşlerini de ekleyecek olan katılımcı örgüt yöneticilerine daha fazla süre tanınarak, sürenin 6 ayı geçmesi halinde dahi raporun geçici olarak iletilmesi olanağının verilmesi, OTB tavsiyelerinin zamanında ele alınmasına engel oluşturacak niteliktedir. Bu durumda, OTB Statüsü'nde değişikliğe gidilerek 6 aylık sürenin kısaltılması; buna karşılık, katılımcı örgütlerin yetkili organlarının OTB raporlarını yalnızca yıllık toplantılarda değil daha sık ele almalarına olanak tanınması yararlı olabilecektir.

Katılımcı örgütlerin OTB raporlarını daha sık ele almalarına olanak tanınması görece güç olabilecektir. Bununla birlikte; Yönetim ve Bütçe

Sorunları Danışma Komitesi'nin OTB Statüsü'nün 11 (4) (d) maddesi ışığında BM'ye ilişkin tüm OTB raporlarının toplandığı ve örgüt ile uzmanlık kuruluşlarının bütçelerini inceleyerek öneri getirmekle yetkili kılınan organ olması nedeniyle Genel Kurul'a görüşlerini iletebileceği için, en azından bu olanaktan daha sıklıkla yararlanılması sağlanabilecektir.

#### **4.2. Kararların Uygulanması**

OTB tavsiyelerinin katılımcı örgütlerin yasama organlarıncay onaylandıktan sonra uygulanması, BM Genel Sekreteri ile katılımcı örgütlerin yöneticileri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Aslında bu süreci, BM Genel Sekreteri'nin idari ve yürütme nitelikli işlevleri bağlamında değerlendirmek gerekir. BM politikalarının uygulanması görevi, kararlar için gerekli zemini hazırlama göreviyle birlikte bir bütündür.

Oysa, AB gibi uluslararası örgütlenme modeline dayanan bir yapıda üye devletlerle işbirliğinin daha kolay sağlanması beklenebilecektir; çünkü, organların görevlerini tam olarak ve zamanında yerine getirmesi kurucu antlaşma hükümleriyle güvence altına alınmıştır. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın (2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması) 265. maddesi uyarınca Birliğin yürütme organı niteliğindeki Komisyon, eğer zamanında harekete geçmezse, AB Adalet Divanı önünde aleyhine dava açılması yaptırımıyla karşılaşabilecektir. Buna karşılık BM sisteminde, Genel Sekreterlik başta olmak üzere katılımcı örgütlerin yönetimlerinin yapılanmasındaki değişiklikler büyük ölçüde üye devletler arasındaki uzlaşmayla karara bağlanmaktadır (Sutterlin, 1993: 46). Hatta, bu güçlükler nedeniyle Genel Sekreter'in, denetim kurumlarının bulgularında saptanan eksiklikleri gidermek üzere başlattığı girişimlerin uzun dönemli ve sonuç verici olamadığı görülmektedir. Örneğin 2000 yılında, özellikle, kendine bağlı olarak çalışan personelin neden olduğu zarar nedeniyle örgütün uğradığı mali kayıplara ilişkin olarak Genel Sekreter tarafından kurulan Hesap Verebilirlik Kurulu açıklayıcı bir örnek oluşturmaktadır. Kurul, aynı zamanda BM İdare Mahkemesi'nin mali kayıplara ilişkin kararlarının uygulanması üzerinde çalışmakla görevlendirilmesine karşın başarılı olamamış ve 2005'te görevine son verilmiştir (Loriot, 2005: 75). Aynı şekilde, OTB tavsiyelerinin uygulanmasına ilişkin olarak da temel eleştiri, bu uygulamayı izleyecek bir sistem geliştirilememesi olmuştur (Government Accountability Office, 1986: 12).

OTB, kendi tavsiyelerinin uygulanmasını izlemek amacıyla, 2006 yılında ilgili tavsiyenin kazanmış olduğu hukuksal statü, uygulamada gelinen aşama ve uygulamadan alınan sonuç konusunda katılımcı örgütlerin kesin bilgi vermesini istemiştir (JIU, 2003b: 6).

Ancak, uygulamadaki güçlükler sona ermiş değildir. Özellikle, uygulamanın öngörülen sürenin ötesinde zaman aldığı gözlenmektedir (JIU, 2006: 4). Dolayısıyla, getirilecek olan reform önerisinin, çalışma yöntemlerinin geliştirilmesinin ötesinde kurumsallaşmayı da içermesi gerekmektedir. Sonuç olarak, OTB'nin raporlarına ilişkin kararların uygulanmasını güvence altına almakla görevli bir birimin, BM Genel Sekreterliği bünyesinde oluşturulması uygun görünmektedir. Söz konusu birimin görev kapsamının kesin olarak tanımlanması ve uygulamayı gözetmekle görevli bu birimin de denetlenmesi gibi bir kısırdöngüye sürüklenmeksizin bu işlevin yerine getirilmesi gerekmektedir. Denetim organlarının tavsiyelerinin uygulanmasını izlemek üzere 2005'te kurulan Yönetim Komitesi bu bağlamda uygun platform olarak görünmektedir. Ancak bu, 2010 yılı için yapılan uygulama gibi OTB tavsiyelerinin geçici olarak kapsama alınması şeklinde olmamalı, kalıcılık kazanmalıdır. Ayrıca, OTB'nin BM Genel Kurulu'na sunduğu yıllık raporda söz konusu birimin kaydettiği aşamaya yer verilmesi doğru görünmektedir. Böylece, uygulama aşamasında hem OTB'nin hem Genel Kurul yoluyla üye devletlerin hem de Genel Sekreter'in işbirliği sağlanmış olacaktır.

## **5. SONUÇ**

Uluslararası örgütler gibi onlara bağlı yardımcı organların kuruluşu da gereksinimden kaynaklanmaktadır. Aynı durum, BM Genel Kurulu ve BM sisteminde yer alan uzmanlık kuruluşlarının yardımcı organı konumundaki OTB için de geçerlidir. BM çerçevesindeki her yardımcı organın, kuruluşunu gerçekleştiren ana organ tarafından sonlandırılması hukuksal olarak olanaklıysa da, denetim gereksiniminin artarak sürdüğü dikkate alındığında, OTB'nin görevini sürdürmesi gerektiği açıktır. Yapılması gereken, OTB'nin reformla yenileştirilerek varlığını sürdürmesidir.

OTB'nin bugüne kadar denetim işlevini yeterince yerine getirememiş olmasının, BM sisteminin kurumsal yapısının bir denetim organının bağımsızlığını zedeleyebilecek ölçüde üye devletlerin etkisine açık olmasından kaynaklandığı gözlenmektedir. BM sisteminde, bir denetim organını olumsuz etkileyebilecek iki unsur bulunmaktadır. Birincisi, hesap verebilirlik halka de-



đil devletlere yönelmektedir. İkincisi, bütçe yetkisini kullanan BM Genel Kurulu ulusal sistemlerdeki eşdeğer bir yasama organı niteliğini taşımamaktadır. Dolayısıyla, Genel Kurul ile OTB raporlarındaki tavsiyelerin uygulayıcısı olan Genel Sekreter arasındaki ilişkide birbirini karşılıklı olarak dengeleme çabalarının sürmesi, OTB'yi örgüt yönetimleri karşısında güçsüz bırakmıştır.

Bu güçsüzlüğü gidermek için, OTB'nin oluşumu, işleyişi ve tavsiyelerinin uygulanması aşamalarında üye devletlerin etkisini azaltmak üzere değişiklikler yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda;

- OTB üyelerinin belirlenmesinde Genel Kurul'a yardımcı olacak bir Danışma Kurulu'nun görevlendirilmesi,

- OTB Statüsü'nün soruşturma işlevini vurgulayacak şekilde değiştirilmesi ve BM denetim organları arasında eşgüdümün kurumsallaştırılması,

- OTB tavsiyelerinin bağlayıcı kararlara dönüştürülmesinde katılımcı örgütlerin karar organları için öngörülen sürenin kısaltılması ve bu kararların uygulanmasını güvenceye almak üzere BM Genel Sekreterliği bünyesinde bir birimin görevlendirilmesi,

önerilmektedir.

Bu çalışmada getirilen önerilerin yaşama geçirilmesi, OTB Statüsü'nde değişiklik yapılmasına, dolayısıyla Genel Kurul kararına bağlıdır. Diğer bir deyişle, üye devletlerin desteği zorunludur. Bu nedenle, değişiklikle amaçlanan, üye devletlerin etkisinin tümüyle ortadan kaldırılması olmamalıdır. Diğer yandan, OTB'nin katılımcı örgüt yönetimiyle işbirliğine yanaşmaması da söz konusu olamaz. Çünkü, gerek güçlendirilmesi gereken soruşturma işlevinin yürütülmesinde gerekse OTB tavsiyelerinin uygulanmasında yönetimlerin işbirliği gereklidir. Ayrıca yönetim, ilgili örgütün hukuksal kişiliğini temsil ettiğinden, bu işbirliği işlevselliğin ötesinde anlam taşımaktadır.

OTB'nin reformla güçlendirilmesi, BM sisteminde kaynakların etkin kullanımı ve daha kapsamlı olarak katılımcı örgütlerin amaçlarının gerçekleştirilmesi bakımından önemlidir. Üstelik böyle bir başarının etkisi, BM sistemiyle sınırlı kalmayacaktır. OTB'nin başarısı, denetim ve mali düzenlemeler konusunda BM modelini benimseyen EFTA, Afrika Birliği, Amerikan Devletleri Örgütü gibi bölgesel örgütler için de örnek oluşturabilecektir.

## KAYNAKÇA

- Abraszewski, Andrzej T. vd (1995), "Accountability, Management Improvement and Oversight in the United Nations", [http:// www.unjiu.org/data/reports/1995/en95\\_02a.pdf](http://www.unjiu.org/data/reports/1995/en95_02a.pdf) (Erişim Tarihi: 25.11.2010).
- Abraszewski, Andrzej T. vd (1997), "The Challenge of Outsourcing for the United Nations System" [http:// www.unjiu.org/data/reports/1997/en97\\_05.pdf](http://www.unjiu.org/data/reports/1997/en97_05.pdf) (Erişim Tarihi: 25.11.2010).
- ACABQ (1992), "Joint Inspection Unit", <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/47/755> (Erişim Tarihi: 8.12.2010).
- Amerasinghe, C. F. (1998), "Financing", Handbook on International Organizations, Rene- Jean Dupuy (der.), Hague Academy of International Law.
- Ban, Ki-Moon (2006), "Investing in the United Nations: For a Stronger Organization Worldwide", [http:// www.un.org/reform/investingun/chap6.shtml](http://www.un.org/reform/investingun/chap6.shtml) (Erişim Tarihi: 7.12.2010).
- Beigbeder, Yves (2003), "Fraud, Corruption and United Nations Culture", Rethinking International Organizations: Pathology and Promise, Dennis Dijkzeul ve Yves Beigbeder (der.), Berghan Books.
- Bhatta, Gambhir (2000), Reforms at the United Nations: Contextualising the Annan Agenda, Singapore University Press, Singapore.
- Biraud, Gerard (2010), "Preparedness of United Nations System Organizations for the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)", [http:// www.unjiu.org/data/reports/2010/JIU\\_REP\\_2010\\_6\\_final.pdf](http://www.unjiu.org/data/reports/2010/JIU_REP_2010_6_final.pdf) (Erişim Tarihi: 4.12.2010).
- Bradlow, Daniel D. (2010), "International Law and the Operations of the International Financial Institutions", International Financial Institutions and International Law, Daniel D. Bradlow ve David B. Hunter (der.), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Bryant, Ralph (2003), Turbulent Waters: Cross-Border Finance and International Governance, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Childers, Erskine ve Brian Urquhart (1994), Renewing the United Nations System, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala.

- Daes, Erika-Irene (1994), "Advancement of the Status of Women in the United Nations Secretariat in Era of 'Human Resources Management' and 'Accountability': A New Beginning?", [http:// www.unjiu.org/data /reports/1994/en94\\_03.pdf](http://www.unjiu.org/data/reports/1994/en94_03.pdf) (Erişim Tarihi: 25.11.2010).
- Dijkzeul, Dennis (1997), *The Management of Multilateral Organizations*, Kluwer Law International, The Hague.
- Everly, Rebecca (2008), "Assessing the Accountability of the High Representative", *Deconstructing the Reconstruction: Human Rights and Rule of Law in Postwar Bosnia and Herzegovina*, Dina Francesca Haynes (der.), Ashgate Publishing , Aldershot.
- Footer, Mary E. (2006), *An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, London.
- Ford, Allen (1957), "The Secretariat", *The United Nations: The First Ten Years*, B.A. Wortley (der.), Manchester University Press, London.
- Fowler, Michael ve Sumihiro Kuyama (2007), "Accountability and the United Nations System", *Policy Brief*, Sayı 8.
- Fox, John D. vd (2000), "Strengthening the Investigations Function in United Nations System Organizations", [http:// www.unjiu.org/data /reports/2000/en2000\\_9.pdf](http://www.unjiu.org/data/reports/2000/en2000_9.pdf) (Erişim Tarihi: 4.12.2010).
- Franck, Thomas M. (1995), "The United Nations as Guarantor of International Peace and Security", *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*, Christian Tomuschat (der.), Kluwer Law International, The Hague / Cambridge, Massachusetts.
- Franda, Marcus (2006), *The United Nations in the Twenty-First Century: Management and Reform Processes in a Troubled Organization*, Rowman and Littlefield , Oxford.
- Gonzales, Armanda Duque ve Wolfgang M¼nch (2000), "Delegation of Authority for the Management of Human and Financial Resources in the United Nations Secretariat", [http:// www.unjiu.org/data /reports/2000/en2000\\_6.pdf](http://www.unjiu.org/data/reports/2000/en2000_6.pdf) (Erişim Tarihi: 25.11.2010).
- Government Accountability Office (1986), *More Can be Done to Strengthen the UN Joint Inspection Unit*, Washington, D.C.

- Gulbrandsen, Lars H. (2008), "Organizing Accountability in Transnational Standards Organizations: The Forest Stewardship Council as a Good Governance Model", *Organizing Transnational Accountability*, Magnus Boström ve Christina Garsten (der.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Higgins, Rosalyn (1987), "The Role of Resolutions of International Organizations in the Process of Creating Norms in the International System", *International Law and the International System*, William E. Butler (der.), MNP, Dordrecht.
- Independent Steering Committee (2006), "Comprehensive Review of Governance and Oversight within the UN and its Funds, Programmes and Specialized Agencies", <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/883/Add.2> (Erişim Tarihi: 28.10.2010).
- JIU (1996), "Annual Report for 1 July 1995 – 30 June 1996", [http://www.unjiu.org/data/en/annual\\_reports/ar\\_1996.pdf](http://www.unjiu.org/data/en/annual_reports/ar_1996.pdf) (Erişim Tarihi: 28.10.2010).
- JIU (2001), "Experience with the Follow-up System on Joint Inspection Unit Reports and Recommendations", <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/56/356> (Erişim Tarihi: 19.11.2010).
- JIU (2003a), "Report on the in-depth Review of its Statute and Working Methods", [http://www.unjiu.org/data/en/jiureform/enA58343\\_add1.pdf](http://www.unjiu.org/data/en/jiureform/enA58343_add1.pdf) (Erişim Tarihi: 28.10.2010).
- JIU (2003b), "Annual Report for 1 January 2002 – 31 December 2002", [http://www.unjiu.org/data/en/annual\\_reports/ar\\_2002.pdf](http://www.unjiu.org/data/en/annual_reports/ar_2002.pdf) (Erişim Tarihi: 8.12.2010).
- JIU (2005), "Oversight Lacunae in the United Nations System", <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/860> (Erişim Tarihi: 4.12.2010).
- JIU (2006), "Comments of the Joint Inspection Unit on the Report of the Steering Committee", <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/1004> (Erişim Tarihi: 28.10.2010).

- JIU (2009), "Annual Report for 2009 and Programme of Work for 2010", <http://www.unjiu.org/reports/arwpaA6434en.pdf> (Erişim Tarihi: 8.12.2010).
- Kaikobad, K.H. (2007), "The Institutional Law of International Tribunals: Salient Comparative and Hierarchical Aspects", *International Criminal Justice: A Critical Analysis of Institutions and Procedures*, Michael Bohlander (der.), Cameron May Ltd., London.
- Knill, Christoph (2006), "Implementation", *European Union: Power and Policy-Making*, Jeremy Richardson (der.), Routledge, New York.
- Loriot, Francois (2005), "Accountability at the United Nations – in Need of a Genuine External Enforcement Body", *Accountability, Investigation and Due Process in International Organizations*, Chris De Cooker (der.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Mathiason, John R. (2007), *Invisible Governance: International Secretariats in World Politics*, Kumarian Press.
- Mattli, Walter ve Ngaire Woods (2009), "In Whose Benefit? Explaining Regulatory Change in Global Politics", *The Politics of Global Regulation*, Walter Mattli ve Ngaire Woods (der.), Princeton University Press, New Jersey.
- Mc Clure, Wallace (1960), *World Legal Order*, University of North Carolina Press.
- Moravcsik, Andrew (2005), "Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis", *Global Governance and Public Accountability*, David Held ve Mathias Koenig-Archibugi (der.), Blackwell Publishing, Oxford.
- Münch, Wolfgang (1998), "The Joint Inspection Unit of the United Nations and Specialized Agencies: The Role and Working Methods of a Comprehensive Oversight Institution in the United Nations System", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Cilt 2.
- Ortiz, Even Fontaine (2009), "The Role of the Special Representatives of the Secretary-General and Resident Coordinators", [http://www.unjiu.org/data/reports/2009/en2009\\_09.pdf](http://www.unjiu.org/data/reports/2009/en2009_09.pdf) (Erişim Tarihi: 25.11.2010).

- Othman, Khalil Issa (1994), "Toward a New System of Performance Appraisal in the United Nations Secretariat: Requirements for Successful Implementation", [http://www.unju.org/data/reports/1994/en94\\_05.pdf](http://www.unju.org/data/reports/1994/en94_05.pdf) (Erişim Tarihi: 25.11.2010).
- Pahre, Robert (2005), "The Political Economy of European Integration in a Spatial Model", *The Political Economy of European Integration: Theory and Analysis*, Erik Jones ve Amy Verdun (der.), Routledge, New York.
- Reif, Linda C. (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Russett, Bruce vd. (2010), *World Politics: The Menu for Choice*, Wadsworth, Boston.
- Schedler, Andreas (1999), "Conceptualizing Accountability", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler vd (der.), Lynne Rienner Publishers, New York.
- Schlesinger, Thomas (2001), "Financing and Financial Crises", *The United Nations – Law and Practice*, Franz Cede ve Lilly Sucharipa (der.), Kluwer Law International.
- Smrkolj, Maja (2009), "International Institutions and Individualized Decision-Making: An Example of UNHCR's Refugee Status Determination", *The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law*, Armin von Bogdandy vd (der.), Springer, Heidelberg.
- Sutterlin, James (1993), "The UN Secretary-General as Chief Administrator", *The Challenging Role of the UN Secretary General*, Benjamin Rivlin ve Leon Gordenker (der.), Praeger, Westport, Connecticut.
- United Nations (2000), *UN Juridical Yearbook 2000*, New York.
- United Nations (2006), *UN Juridical Yearbook 2006*, New York.
- United Nations Secretary-General (1994a), "Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations", <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/49/633> (Erişim Tarihi: 18.03.2011).

- United Nations Secretary-General (1994b), "Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations", <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/48/876> (Erişim Tarihi: 7.12.2010).
- United Nations Secretary-General (2005), "Report on Scrutinizing Public Expenditure", <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/568> (Erişim Tarihi: 27.02.2011).
- De Waart, P.J.I.M. (1994), "The UN System at a Crossroads: Peoples' Centre or Big Brothers' Small Club", Towards More Effective Supervision by International Organizations: Essays in Honour of Henry G. Schermers Vol. I, Niels Blokker ve Sam Muller (der.), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- De Wet, Erika (2005), "The Security Council as a Law Maker: The Adoption of (Quasi) – Judicial Decisions", Development of International Law in Treaty Making, Rudiger Wolfrum ve Volker Rben (der.), Springer, Berlin / Heidelberg / New York.
- White, Nigel D. (2000), "The United Nations System: Conference, Contract or Constitutional Order", Singapore Journal of International and Comparative Law, 4.
- Wiener, Jonathan B. ve Alberto Alemanno (2010), "Comparing Regulatory Oversight Bodies Across the Atlantic: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU", Comparative Administrative Law, Susan Rose Ackerman ve Peter L. Lindseth (der.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Yokoi-Arai, Mamiko (2002), Financial Stability Issues: The Case of East Asia, Kluwer Publishers.
- Zweifel, Thomas D. (2006), International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.





# ORMANLAR ÜZERİNDEKİ BAZI MÜLKİYET UYUŞMAZLIKLARI VE BUNLARA İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Suat ŞİMŞEK\*

## ÖZET

Türkiye’de geçmişten günümüze ormanların özel mülkiyete konu olabileceğinin kabul edilmesine rağmen ormanlar konusundaki bazı mülkiyet uyuşmazlıkları birey ile devlet arasında önemli ihtilaflara neden olmaktadır. Mülkiyet uyuşmazlığı yaşanan konuların başında 4785 sayılı Kanun’la devletleştirilen ya da öncesi itibarıyla orman olmasına rağmen şahıslar adına tescil edilen veyahut da şahıslar adına tescilli olmasına rağmen orman rejimine alınan alanların bedel ödenmeksizin devlet ormanı olarak tescil edilmesi gelmektedir. Bu uyuşmazlıkların büyük bir kısmı ise uygulanan yanlış politikalarından kaynaklanmakta ve bireylerin mülkiyet haklarının ihlaline neden olmaktadır. Oysa ki mülkiyet hakkı en temel hak ve özgürlüklerdendir ve bu hakkın ihlal edilmesi bireyler devleti karşı karşıya getirdiği gibi Türkiye’nin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından tazminata mahkûm edilmesine de neden olmaktadır. Bundan dolayı bu uyuşmazlıkların çözümlenebilmesi amacıyla bir an önce gerekli yasal ve idari düzenlemeler yapılmalıdır. Çalışmada bu amaçla yapılabilecek bazı mevzuat değişikliği önerilerinde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Orman, Özel Orman, Kamulaştırma, Devletleştirme, Mülkiyet Hakkı

## SOME CONFLICTS OF PROPERTY ABOUT FORESTRY AND SOLUTION FOR THIS CONFLICTS

### ABSTRACT

In Turkey, although it has been accepted so far that forestry can be the subject of private property, some conflicts of property on forestry have caused serious disagreements between individuals and the state. These disagreements are mainly caused by expropriation of lands in accordance with the Law no. 4785, or before this, registration of lands as private though being forest land or lands registered as public forest without any payment. A great majority of these conflicts has been caused by the inconvenient policies applied and lead to the violation of the property rights of individuals. However, property right is one of the most fundamental rights and liberties;

---

\* Maliye Bakanlığı Milli Emlak Kontrolörü

and violation of this right both put individuals against the government and cause Turkey to be convicted to indemnity by European Court of Human Rights. Required legal and administrative regulations should be completed in order to resolve such conflicts. Suggestions with respect to certain legislative amendments on that issue have been discussed in this study.

**Keywords:** Forest, Private Forest, Expropriation, Nationalization, Propert Right

## **1. GİRİŞ**

Gerek Osmanlı İmparatorluğu ve gerekse Cumhuriyet döneminde ormanlar üzerinde özel mülkiyet kurulabileceği kabul edilmiştir. Ancak 1929 buhranından sonra ortaya çıkan devletçilik akımı, orman rejimimizi de etkilemiştir. Bu bağlamda, ormanların devletleştirilebilmesine cevaz veren hükümlerin 3115 sayılı Kanun’la Anayasa’ya girişinden hemen sonra çıkarılan kanunlarla tüm ormanların, herhangi bir bildirim ve işleme gerek kalmaksızın devletleştirilmesi öngörülmüştür. Bu ormanlardan bir kısmı 5658 sayılı Kanun’la eski maliklerine iade edilmiş ise de devletleştirilmiş sayılan bu ormanların mülkiyeti, bugün dahi önemli mülkiyet uyuşmazlıklarına neden olmaktadır. Maliklerine devletleştirme bedeli ödenmemiş bu ormanların (5658 sayılı Kanun’la iade edilenler hariç olmak üzere) kadastro çalışmalarında Hazine adına tescil edilmesi, kişilerle devletleri karşı karşıya getirmektedir.

Bunun yanı sıra, aslında orman olan alanlar, memleket nirengi ağına bağlı koordinatlı harita kullanmaması ve orman sınır noktalarının zeminde ya hiç gösterilmemesi ya da gösterilen noktaların halk tarafından bilinçli ya da bilinçsiz şekilde tahrip edilmesi gibi orman kadastrsundan kaynaklanan bazı sorunlar nedeniyle kadastro esnasında şahıslar adına tescil edilebilmiştir. Bu taşınmazların tapuları, tescil tarihinden çok sonra, Orman Genel Müdürlüğü tarafından açılan davalar neticesinde, bedel ödenmeksizin iptal edilmiştir.

Bir diğer önemli sorun ise özel mülkiyette bulunan ve Bakanlar Kurulu kararıyla orman rejimine alınan yerlerin, karşılığında bedel ödenip ödenmediğine bakılmaksızın devlet ormanı olarak sınırlandırılmasıdır. Bu uygulamada özel mülkiyette olmasına rağmen Bakanlar Kurulu kararıyla orman rejimine alınan alanlar herhangi bir kamulaştırma işlemi yapılmaksızın devlet ormanı olarak tespit ve tescil edilmektedir. Bireylerin mülkiyetlerinde bulunan alanların bu şekilde devlet mülkiyetine geçirilmesi mülkiyet hakkına aykırılık teşkil etmektedir.

Mülkiyet hakkı, günümüz toplumlarında en önemli haklardan biridir. Bu hak, Anayasa'nın 35. maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesiyle korunmaktadır.

Bu çalışmada ormanlar üzerinde ortaya çıkan mülkiyet uyuşmazlıklarının kaynakları irdelenerek bu uyuşmazlıkların çözümlenebilmesi için önerilerde bulunulacaktır. Bu kapsamda ilk olarak özel orman mülkiyetinin tarihçesi ve özel ormanların devlet mülkiyetine alınma süreci incelenecektir. İkinci bölümde orman mülkiyeti konusundaki başlıca uyuşmazlıklar ve bunlar hakkında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM/Mahkeme) görüşü irdelenecektir. Üçüncü bölümde ise orman mülkiyeti konusundaki bu uyuşmazlıklar, mülkiyet hakkı açısından değerlendirilecek ve bu sorunların çözümü için önerilerde bulunulacaktır.

## **2. ÖZEL ORMAN MÜLKİYETİNİN TARİHÇESİ**

### **2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi**

Osmanlı hukukunda Arazi Kanunnamesi'nden gerek önceki ve gerekse sonraki dönemlerde ormanların büyük bir kısmı miri (devlete ait) orman ve cibali mubaha (serbest orman) olmakla birlikte, bu dönemde özel orman mülkiyeti de söz konusu olmuştur (Ayaz ve İnanç, 2009: 56).

#### **2.1.1. Arazi Kanunnamesi'nden Önceki Dönem**

Arazi Kanunnamesi'nden önceki dönemde devletin orman mülkiyeti konusunda belirgin bir tutumunun olmadığı görülmektedir (Eler, 2009: 50). Bu dönemde ormanlık alanların özel mülkiyete konu olabilmesine ve maliklerin bu ormanlar üzerinde serbestçe tasarruf edebilmelerine imkan tanınmıştır.

Bu dönemde ormanlar, üzerinde bulunduğu arazinin türüne göre sınıflandırılmıştır. Buna göre ormanlar; vakıf ormanları, mülk (özel) ormanlar, devlet ormanları (miri ormanlar), toplumun ortak kullanımında olan ormanlar (köy ve kasabalara tahsisli baltalıklar ile cibali mubaha ormanları) olmak üzere dört kısımda düzenlenmiştir (Korkmaz, 2010: 105). Bunlardan mülk ormanlar, özel mülkiyetteki arazi üzerindeki ormanlardır ve malik hem taşınmazın kendisinden, hem de orman ürünlerinden dilediği gibi yararlanma hakkına sahiptir (Keskin, 2010: 5).

### **2.1.2. Arazi Kanunnamesi Dönemi**

1858 yılında çıkarılan Arazi Kanunnamesi ormanların mülkiyeti açısından önemli bir yenilik getirmemiştir. Kanunname, eski Osmanlı kanunnamelerinde ormanlarla ilgili olarak yer alan hükümlerin derlenip toplanarak yazılı kanunlar haline getirilmesi bakımından önemli faydalar sağlasa da (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2003: 10) var olan hükümlerde esaslı bir değişiklik yapmamıştır.

Özel orman mülkiyeti açısından bakıldığında Arazi Kanunnamesi'nin ormanların özel mülkiyete konu olabildiğini kabul ettiği görülmektedir. Kanunname ormanları mülk arazi üzerindeki ormanlar, miri arazi üzerindeki ormanlar, vakıf arazi üzerindeki ormanlar, metruk arazi üzerindeki ormanlar ile mevat arazi üzerindeki ormanlar olmak üzere beş kısımda düzenlemiştir (Korkmaz, 2010: 106).

Kanunname hükümlerine göre özel orman iki şekilde ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan birincisinde mülk arazi üzerinde yetişen ormanlar da özel mülkiyete tabi olmaktadır. Hem zemini, hem ağaçları özel mülk olan bu yerler üzerinde malikin tasarruf hakkı bugünkü mevzuatımıza nazaran oldukça geniştir. Malik bu alanlar üzerinde dilediği gibi tasarruf edebilir, hatta Kanunname'nin 19. maddesine göre bu yerleri açarak tarla haline bile getirebilir. İkinci durum ise miri arazi üzerindeki ormanlarla ilgilidir. Kendilerine tahsis edilen miri arazide yetkili memurun izni ile koruluk oluşturan kişi Arazi Kanunnamesi'nin 29. maddesi gereği bu koruluğun tasarruf hakkına sahiptir. Bu yerlerde sadece arazinin üzerinde yetiştirilen ağaçlar özel mülkiyete tabidir (Cin, 1978: 339).

### **2.1.3. Orman Nizamnamesi Dönemi**

Tanzimat Fermanı öncesinde ve sonrasında Fransa'ya gönderilen yöneticilerin Fransız uygulamasından etkilenmeleri sonucu Osmanlı yöneticilerinde ormanların kamu malı olması gerektiği görüşü oluşmaya başlamışsa da (Cin, 1978: 317) bu dönemde ormanlar üzerindeki özel mülkiyeti sınırlayıcı bir mevzuat normu çıkarılamamıştır.

1870 tarihli Orman Nizamnamesi'nde de özel orman mülkiyetini benimsemiş (Koç, 2005: 233), ancak özel ormanların tabi olduğu statünün Arazi Kanunnamesi ile belirlendiği gerekçesiyle Nizamname'de bu konuda herhangi bir hükme yer verilmemiştir (Keskin, 2010: 5).

## **2.2. Cumhuriyet Dönemi**

1937-1950 yılları arasındaki dönemi bir yana bırakılırsa Cumhuriyet döneminde de ormanlar üzerinde özel mülkiyetin kabul edildiği görülmektedir. Zaten Osmanlı toprak düzeninden Cumhuriyet toprak düzenine geçilirken miri arazinin özel mülkiyet haline gelmesi dolayısıyla miri arazide bulunan ormanlar özel mülkiyete geçtiği için (Korkmaz, 2010: 107) Cumhuriyet açısından özel orman mülkiyeti kaçınılmaz bir durumdur.

### **2.2.1. 1924 Anayasası**

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, uygulanan liberal politikalara bağlı olarak ormanlar üzerinde özel mülkiyetin kabulüne dair Osmanlı geleneğinin devam ettirildiğini görmekteyiz. Ancak 1929 bunalımının ortaya çıkardığı devletçilik anlayışı, orman mülkiyeti konusunu da etkilemiş ve milli servet olarak nitelendirilen ormanların devlet mülkiyetinde olması gerektiği görüşü yaygınlaşmaya başlamıştır (Ayaz, 2010: 190). Bu görüşün dönemin iktidarı tarafından da benimsenmesi üzerine ormanların devletleştirilmesine anayasal zemin hazırlamak amacıyla 05/02/1937 tarihli ve 3115 sayılı Kanun'la Anayasa'nın kamulaştırmayı düzenleyen 74. maddesi değiştirilerek ormanların kamulaştırılmasına imkan tanınmıştır. Bu değişikliğe göre ormanları Devlet tarafından idare etmek için yapılacak kamulaştırmalar ve kamulaştırma bedelleri ile bu bedellerin ödenme şekli özel kanunlarla düzenlenecektir.

### **2.2.2. İlk Orman Kanunu (3116 Sayılı Kanun)**

Anayasa'da yapılan değişiklik doğrultusunda 1937 yılında çıkarılan 3116 sayılı Orman Kanunu'nun geçici 1. maddesiyle özel mülkiyette bulunan ve belli bir büyüklüğün üzerinde olan ormanların devletleştirilmesi öngörülmüştür (Ayaz ve İnanç, 2009: 56). Aslında 3116 sayılı Kanun ormanlar üzerinde özel mülkiyeti tamamıyla reddetmiş değildir, ancak Kanun'un temel hedefi tüm ormanların devlet mülkiyetine geçirilmesi olduğu için her nasılsa devletten başkalarının eline geçmiş ormanların tekrar devlet mülkiyetine alınması amaçlanmıştır (Ayaz, 2010: 190). Bu anlamda 3115 sayılı Kanun'la Anayasa'da yapılan değişiklik, 3116 ve daha sonra çıkarılan 4785 sayılı Kanun'la ormanların devletleştirilmesi için uygun bir zemin oluşturmuştur (Birben, 2008:3).

3116 sayılı Kanun'un devletleştirmeye ilişkin hükümleri yeterince etkin şekilde uygulanmamıştır. Bunun başlıca sebepleri personel ve kaynak yetersizliği ile devletleştirme işlemlerinin çok sayıda mülkiyet uyuşmazlığına neden olmasıdır (Ayaz, 2010: 190). Bu dönemde özel mülkiyette bulunan orman miktarının 543.200 hektar olarak hesaplanmasına (TBMM, 1945) rağmen sadece 28.839 hektar orman alanı devletleştirilebilmiştir (Çağlar, 1979).

### **2.2.3. Ormanların Devletleştirilmesi (4785 Sayılı Kanun)**

3116 sayılı Kanun'la öngörülen devletleştirmenin yeterince başarılı olmaması devleti yeni arayışlara itmiştir. Çünkü tüm ormanların devlet mülkiyetinde olması gerektiği düşüncesi bu dönemde daha da kuvvetlenmiştir. Bunun üzerine *“Azlığı veya çokluğu, varlığı veya yokluğu yurdun barındırma kabiliyetini yükselten veya indiren ormanın devlet elinde olması ve devlet elinde kalmasından daha doğru bir şey olamaz. Çünkü, yurdun insan barındırma kabiliyetini kişilerden daha ziyade devlet düşünür ve ona göre de orman varlığını koruma ve geliştirme yollarını tutabilir.”* gerekçesiyle (TBMM, 1945) 1945 yılında çıkarılan 4785 sayılı Kanun'la bazı istisnalar dışındaki tüm ormanlar *“hiçbir işlem ve bildirim lüzum olmaksızın”* devletleştirilmiştir. Kanun gerekçesinde ormanların toplumun bütününe hitap eden faydalara sahip olduğu, bu faydaların devlet tarafından tüm halka eşit şekilde dağıtılması gerektiği, ormanların işletilmesinin büyük sermaye gerektirdiği, bu nedenlerle ormanların devlet mülkiyetine geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Birben, 2008: 3).

Bu Kanun'un 1. maddesine göre Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte gerçek veya tüzel özel kişilere, vakıflara ve köy, belediye, özel idare gibi kamu tüzel kişiliklerine ait bütün ormanlar (istisnalar hariç olmak üzere) devletleştirilmiştir. Kanun bu ormanların mülkiyetinin hiç bir işlem ve bildirim lüzum olmaksızın Devlete geçeceğini hüküm altına almıştır. Ancak bu ormanların tamamının Hazine adına tescili sağlanamamıştır. Bundan dolayı 4785 sayılı Kanun kapsamında devletleştirilmiş ve Hazine adına tescili sağlanmış ormanların miktarı belli iken, devletleştirmeye konu olan ve Hazine adına tescil edilmesi gereken orman miktarı bilinmemektedir (Ayaz ve İnanç, 2009: 56).

Kanun'un 3. maddesi devletleştirme bedelini, 2901 sayılı Kanun'a göre tespit edilen arazi vergisine matrah olan değer olarak belirlemiştir.

Üstelik bu değer hiçbir şekilde 1936 bütçe yılı arazi vergisine matrah olan değerinin iki katını geçemez.

Bu dönemde kanunların Anayasa'ya aykırılığını denetleyecek herhangi bir yüksek yargı mercii olmadığı için Kanun'un bu maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülememiştir. Ancak 1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasının ardından bu maddenin, 1961 Anayasası'nın kamulaştırmanın gerçek değer üzerinden yapılmasını öngören 38. maddesine aykırılığı ileri sürülmüş ve Kanun'un 3. maddesi Anayasa Mahkemesi'nin 23/06/1963 tarihli ve E:1963/141, K:1964/50 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

3. maddenin bu şekilde iptal edilmesine karşın, 4785 sayılı Kanun'un bütününe Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından yapılan başvuruda Anayasa Mahkemesi 19/02/1985 tarihli ve E:1984/15, K:1985/5 sayılı kararında 4785 sayılı Kanun'un 1982 Anayasası'na aykırı olmadığına karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre çağımızda mülkiyet hakkı temel bir hak olmakla birlikte bu hakkın kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Toplum yararı ise, yerine göre mülkiyet hakkının tümüyle kişinin elinden alınmasını gerektirmektedir. Bu nedenle Anayasa'da kamulaştırma ve devletleştirme kurumları düzenlenmiştir. 4785 sayılı Kanun da bu çerçevede çıkarılmış bir kanun olduğundan Anayasa'nın mülkiyet hakkını koruyan 35. maddesine aykırılıktan söz edilemez.

İlk derece mahkemesinin başvurusunda 4785 sayılı Kanun'un Anayasa'nın kamulaştırmayı düzenleyen 46. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de Anayasa Mahkemesi ormanların devletleştirilmesi açısından Anayasa'nın 46. maddesinin değil, devletleştirmeyi düzenleyen 47. maddesinin uygulanması gerektiğini vurgulayarak 4785 sayılı Kanun'un 46. maddeye aykırılığından söz edilemeyeceğine karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararında 1982 Anayasası'nda kamulaştırma kurumunu düzenleyen 46. maddede ormanların devletleştirilmesinden söz edilmediği, bundan dolayı ormanların devletleştirilmesinin kamulaştırma kurumu ile ilişkisinin kesildiği vurgulanmıştır. Anayasa Mahkemesine göre devletleştirme "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin devlet mülkiyeti alınması"; ormanlar da sahipleri tarafından işletilen özel teşebbüsler olduğuna göre bu teşebbüslerin devlet mülkiyetine geçirilmesi kamulaştırmanın değil, devletleştirme işleminin konusu olurlar. Bundan dolayı ormanların devletleştirilmesine Anayasa'nın devletleştirme hakkındaki 47. maddesinin uygulanması gerekmektedir.

İlk derece mahkemesince devletleştirme bedelinin taksitle ödenmesinin Anayasa'nın 47. maddesinde yer alan "Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır" kuralına aykırı olduğu ileri sürülmüşse de bu görüş de Anayasa Mahkemesi tarafından benimsenmemiştir. Anayasa Mahkemesine göre 47. maddede göre gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usullerinin kanunla düzenleneceği hüküm altına alındığı için bu hüküm bedelin peşin ödenmesini zorunlu kılmamaktadır.

Anayasa Mahkemesine göre ormanların "hiçbir işlem ve bildirim yapılmaksızın" devletleştirilmesi de 47. maddeye aykırılık teşkil etmez. Çünkü 4785 sayılı Kanun'un genel gerekçesi ve yasama görüşmeleri incelendiğinde, ormanların devletleştirilmesinin hiçbir işlem ve bildirim yapılmaksızın gerçekleştirilmesinde kamu yararı bakımından zorunluluk görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu görüşmelerde ormanların devletleştirilmesinin aniden yapılması gerektiği, birtakım işlemlerin tamamlanmasından sonra ormanların devletleştirilmesi yoluna gidilirse mevcut ormanların bu esnada tahrip edilmesi tehlikesinin bulunduğu vurgulanmış ve bu tehlikeyi bertaraf edebilmek için ormanların hiçbir işlem ve bildirim yapılmaksızın devletleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bundan dolayı ormanların hiçbir işlem ve bildirim yapılmadan devletleştirilmesini kamu yararını zorunlu kıldığı hallerden biri olarak düşünmek gerekir.

#### **2.2.4. Devletleştirilen Ormanların Bir Kısımının İade Edilmesi**

Devletleştirilen ormanlardan bir kısmı 5658 sayılı Kanun'la eski sahiplerine iade edilmiştir. 5658 sayılı Kanun'la 3116 sayılı Kanun'a eklenen Ek 2. maddeye göre 4785 sayılı Kanun'la devletleştirilmiş ormanlardan Devlet ormanları içinde olmayan ve Devlet ormanlarından tamamen ayrılmış bulunan köy ve belediye tüzel kişilikler ile gerçek kişilere ait ormanlar sahipleri veya mirasçıları istedikleri takdirde geri verilir.

İade edilecek ormanlardan devletleştirme karşılığı ödenmemiş bulunanlar bir işleme tabi tutulmaksızın eski sahiplerine intikal eder. Devletleştirme bedeli kısmen veya tamamen ödenmiş bulunan ormanlar ise bu bedelin iade edilmesi halinde sahipleri adına tapuya tescil edilecektir.

Madde devletleştirilen ormanların eski maliklerine iadesini öngörmesine rağmen o günün şartlarında, eski maliklerin pek çoğunun iadeden haberi olmadığı için büyük bir kısmı iade imkânından faydalanamamışlardır



(Korkmaz, 2010: 109). Ancak 5658 sayılı Kanun iade işleminin yapılabilmesi için kısıtlı bir süre öngörmemiştir. Dolayısıyla Kanun'un aradığı şartları taşıyan ormanların her zaman iadesi söz konusu olabilecektir. Orman kadastro komisyonları ilk kez kadastro yapacakları yerde 5658 sayılı Kanun hükümlerini uygulayarak bu gibi yerleri özel orman olarak sınırlandıracaklardır (Başpınar, 2009: 375-376).

### **2.2.5. 6831 Sayılı Orman Kanunu**

1956 yılında çıkarılan 6831 sayılı Orman Kanunu ormanları mülkiyet ve idare bakımından devlet ormanları, tüzel kişiliğe sahip kamu idarelerine ait ormanlar ve özel ormanlar olarak üçe ayırmıştır. Halen yürürlükte bulunan bu Kanun ormanlar üzerinde özel mülkiyet kurulmasına imkan tanımaktadır. Gerçekten de ülkemizde toplam yüzölçümü 10.140,016 hektar olan 286 adet özel orman, toplam yüzölçümü 7.959,3037 hektar olan 60 adet kamu tüzel kişilerine ait orman bulunmaktadır; bu iki alanın toplamı ise 18.099,3197 hektardır (Korkmaz, 2010: 110).

### **2.2.6. 1961 Anayasası**

1961 Anayasası hem ormanların korunmasını ayrı bir madde (131. madde) ile düzenlemiş, hem de ormanların devlet mülkiyetine alınabilmesi amacıyla kamulaştırma yapılabilmesine imkan tanımıştır. Bu Anayasa'nın kamulaştırmayı düzenleyen 38. maddesine göre ormanların devletleştirilmesi amacıyla kamulaştırılan taşınmazların bedellerinin ödeme şekli kanunla gösterilir. Bu maddede 1971 yılında 1488 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle de devletleştirilen ormanların bedellerinin yirmi yılda taksitle ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.<sup>1</sup>

### **2.2.7. 1982 Anayasası**

1982 Anayasası'nın ormanların korunmasıyla ilgili hükümleri 1961 Anayasası ile hemen hemen aynıdır. Ancak kamulaştırmayı düzenleyen 46.

---

<sup>1</sup> 38. maddenin beşinci fıkrası şu hükmü ihtiva etmektedir: "Kanunun taksitle ödemeyi öngördüğü hallerde çiftçinin topraklandırılması, ormanların devletleştirilmesi, yeni orman yetiştirilmesi ve iskân projelerinin gerçekleştirilmesi için konulacak süre yirmi yılı; kıyıların korunması ve turizm amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda ise bu süre on yılı aşamaz. Bu takdirde, taksitler eşit olarak ödenir ve kanunla gösterilen faiz haddine bağlanır."

maddede ormanların devletleştirilmesinden ya da kamulaştırılmasından bahsedilmemiş, sadece yeni ormanların yetiştirilmesi amacıyla kamulaştırma yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu gelişme karşısında ormanların devletleştirilmesinin anayasal dayanağı kalmadığı düşünülebilir. Fakat Anayasa Mahkemesi tarafından 4785 sayılı Kanun'la ilgili olarak verilen 19/02/1985 tarihli ve E:1984/15, K:1985/5 sayılı kararda ormanların malikleri tarafından işletilen özel teşebbüsler olduğu belirtilerek Anayasa'nın devletleştirmeyi düzenleyen 47. maddenin ormanların devletleştirilmesine anayasal dayanak sağladığı vurgulanmıştır.

### **3. ORMAN MÜLKİYETİ KONUSUNDA BAŞLICA UYUŞMAZLIKLAR**

Ormanların mülkiyeti konusunda bireylerle devlet arasında üç temel konuda mülkiyet uyuşmazlığı çıkmaktadır: Bunlardan birincisi 4785 sayılı Kanun'a göre devletleştirilmiş sayılan fakat devletleştirme bedeli ödenmeyen taşınmazların devlet ormanı olarak sınırlandırılması, ikincisi bireylerin mülkiyetinde bulunan taşınmazların tapularının orman ya da 2/B olduğu gerekçesiyle bedel ödenmeksizin iptal edilmesi, sonuncusu ise Bakanlar Kurulu kararıyla orman rejimine alınan yerlerin devlet ormanı olarak sınırlandırılmasıdır.

#### **3.1. Kamulaştırılan Ormanlara İlişkin Uyuşmazlıklar**

4785 sayılı Kanun gereği devletleştirilmiş sayılan fakat bedeli ödenmeyen ormanların kadastro esnasında devlet ormanı olarak tespit ve tescil edilmesi önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Uygulamada şahıslar tarafından kadastro çalışmalarında ibraz edilen tapu kayıtlarının oluşturulma tarihi 1945 yılından önce ise, 1945 yılında 4785 sayılı Kanun'la tüm ormanlar devletleştirilmiş sayıldığı için tapu kaydı geçersiz sayılmakta ve 5658 sayılı Kanun'la iade edilenler hariç olmak üzere bu ormanlar, karşılığında malike tazminat ödenip ödenmediğine bakılmaksızın, devlet ormanı olarak Hazine adına tescil edilmektedir (Ayaz, 2010: 192). Bu uygulama 6831 Sayılı Orman Kanununa Göre Orman Kadastrosunun Uygulanması Hakkında Yönetmelik'in 26. maddesinde öngörülmüştür. Bu maddeye göre 3116 sayılı Orman Kanunu'nun geçici 1. maddesine göre kamulaştırılmış ormanlar ile 4785 sayılı Kanun'la "devletleştirilmiş" veya "devletleştirilmeye tabi" ormanların, devlet ormanı olarak sınırlandırılması gerekmektedir. Bu maddede geçen "devletleştirilmiş" ormanlar bedel ödenerek devletleştirilen ormanlardır. Buna karşılık

“devletleştirilmeye tabi ormanlar”<sup>2</sup> gerek 4785, gerekse 5658 sayılı kanunlarca öngörülen süre içerisinde gerekli başvurular yapılmamış, yapılsa bile diğer gerekleri yerine getirilmemiş ve sonuçta kanun hükmü ile devletleştirilmiş fakat karşılığında malike herhangi bir tazminat ödenmemiş ormanlardır.

Devletleştirmeye tabi bu ormanların kadastro esnasında devlet ormanı olarak Hazine adına tescil edilmesi mülkiyet uyuşmazlıkları doğurmaktadır. Çünkü bu ormanların malikleri 4785 ve 5658 sayılı Kanunlarda yazılı sürelerde idareye başvurmadıkları için devletleştirilen ormanları için herhangi bir tazminat alamamışlardır.

### **3.2. Orman Ya da 2/B Olduğu Gereğiyle Tapusu İptal Edilen Taşınmazlara İlişkin Uyuşmazlıklar**

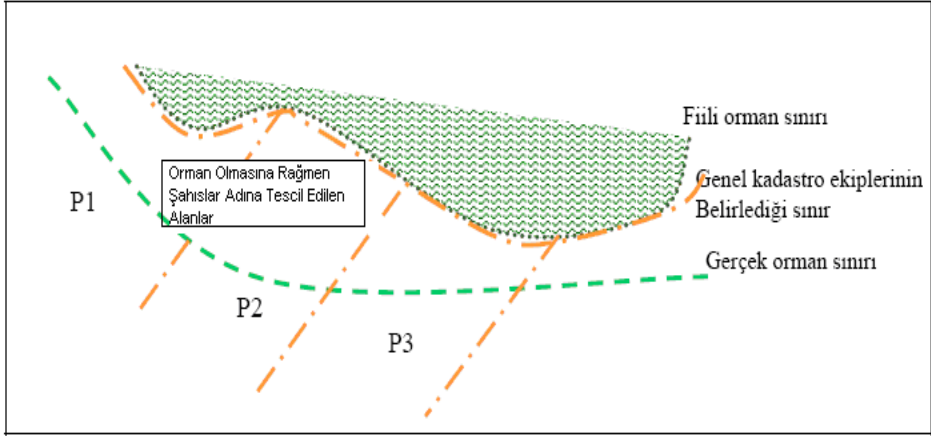
#### **3.2.1. Genel Olarak**

Bugün için orman kadastrosu arazi kadastrosu ile birlikte yapılmaktadır, ancak orman kadastrusunun ayrı yapıldığı dönemlerde arazi kadastrusunun orman kadastrosundan daha hızlı olması nedeniyle pek çok bölgede orman kadastrosu yapılmadan arazi kadastrosu yapılmış ve orman vasıflı alanların bir kısmı şahıslar adına tespit ve tescil edilebilmiştir (Ayaz ve Alkan, 2009: 217). Üstelik orman kadastrusunun arazi kadastrosundan daha önce yapıldığı alanlarda da orman kadastro komisyonlarının memleket nirengi ağına bağlı koordinatlı harita kullanmaması ve orman sınır noktalarının zeminde ya hiç gösterilmemesi ya da gösterilen noktaların halk tarafından bilinçli ya da bilinçsiz şekilde tahrip edilmesi sonucunda orman sınırlarını belirlemek neredeyse imkansız hale gelmektedir (Gencay, 2009: 416). Bu durumda da fiili orman sınırının dikkate alınması nedeniyle orman vasıflı alanlar, şahıslar adına tescil edilebilmiştir (Gencay, 2009: 416).

---

<sup>2</sup> Yönetmeliğin 26. maddesine göre bir ormanın devletleştirmeye tabi ormanlardan olduğunun kabul edilmesi; (1) Bu ormanın 4785 sayılı Kanunun yürürlük tarihi olan 13/7/1945 günü itibarıyla mevcut olması, (2) 4785 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde gösterilen istisnalara dahil bulunmaması, (3) İktisabının haklı bir sebebe dayanması, tesis edildiği tarihteki mevzuata uygun bulunması, tapunun mevkii, alanı, hudutları ve vasfı itibarıyla iddia edilen araziye uygun bulunması, şartlarının gerçekleşmiş olmasına bağlıdır.

**Resim 1-** Orman Sınırı İçinde Kalan Alanların Şahıslar Adına Tescil Edilmesi



Kaynak: Gencay, 2009:418

Daha sonradan yapılan kadastro çalışmalarında bu alanların orman vasfında olduğu anlaşılmakta ve tapu kaydı ormanların özel mülkiyete konu edilmesinin mümkün olmayacağı gerekçesiyle “yolsuz tescil” olarak nitelendirilmektedir (Ayaz, 2010: 192). 6831 Sayılı Orman Kanununa Göre Orman Kadastrounun Uygulanması Hakkında Yönetmelik’in 26. maddesine göre Devlet ormanları, gerçek veya tüzel kişilere o günkü mevzuata aykırı olarak intikal etmiş ise bu alanlar, devlet ormanı olarak sınırlandırılmaktadır. Bu durumda orman kadastro, arazi kadastroundan sonra yapılmış ise arazi kadastro esnasında şahıslar adına tescil edilen yerler zorunlu olarak orman sınırları içine alınmakta (Koçak, 2005) ya da arazi kadastro işlemleri sonucu oluşan parsellere karşı Orman Genel Müdürlüğü tarafından tapu iptali ve tescil davası açılmaktadır.

Ormanlar kamu malı olduğu için arazi kadastro esnasında şahıslar adına tescil edilen ormanların tapuları, Kadastro Kanunu’nun 12. maddesinde yer alan 10 yıllık hak düşürücü süre geçmiş olsa bile, açılan davalar ya da kadastro uygulamaları neticesinde iptal edilmekte ve bunlar Hazine adına tescil edilmektedir. Yargıtayın istikrar kazanmış kararlarında 10 yıllık hak düşürücü sürenin kamu malı niteliğinde olan ormanlar açısından geçerli olmayacağı, bu taşınmazlar için her zaman tapu iptali davası açılmasının mümkün olduğu vurgulanmıştır. Konu hakkında 08.05.1987 tarihli ve E:1987/3, K:1987/4 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme kararının ilgili

bölümünde şöyle denilmiştir: "*Gerçekten Yargıtayda yerleşmiş ve kararlılık kazanmış uygulamaya göre 35. maddede yer alan taşınmazların kişi adına tespit ve tescili halinde bu tescil aleyhine açılacak dava 31. maddedeki süreye tabi değildir. ... (E)şitlik ilkesi aynı durum ve koşullar altında bulunanların aynı uygulamaya tabi tutulmalarını ifade eder. Kamu taşınmazları herhangi bir nedenle zuhulen tescil edilse dahi hukuksal mahiyet ve niteliklerini kaybetmezler; yasa koyucu bu nedenlerle de 35. maddedeki sınırlandırmanın tescil mahiyetinde olmadığını hükme bağlamıştır. Bu yolda açılacak davanın dayanağını özel hukuk hükümleri oluşturmaz."*

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da 23.11.1988 tarihli ve E:1988/1-825, K:1988/964 sayılı kararında 3402 sayılı Kanun'un 12. maddesinde öngörülen hak düşürücü sürenin özel mülkiyete ve özel hukuk hükümlerine tabi olmayan, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar hakkında Hazine tarafından açılacak davalarda uygulanamayacağına karar vermiştir. Hukuk Genel Kuruluna göre burada, dava hakkı yönünden kişilerle devlet arasında eşitlik ilkesini bozacak bir ayırım yapma değil, tamamen özel hukuk hükümlerine tabi taşınmazlarla kamu hukuku kurallarına tabi taşınmazların niteliklerinin zorunlu kıldığı farklı düzenlemelere tabi tutmak söz konusudur. Bir an için, özel mülkiyete konu olamayacak bu taşınmazlar hakkında açılacak davaların da on yıllık hak düşürücü süreye tabi tutulduğunun kabul edilmesi halinde kamu mallarının mahiyetleri ile bağdaşmayan hukuki sonuçlar doğacaktır. Böyle bir düzenleme, kamu mallarının korunmasına büyük önem veren Anayasa'nın amacına ters sonuçlar doğuracak ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırılık sorununu ortaya çıkaracaktır.

Hukuk Genel Kurulunun yukarıda bahsedilen kararında 3402 sayılı Kanun'un gerekçesi ve meclis tutanaklarında "10 yıllık sürenin niteliğine bakılmaksızın tüm taşınmazlar için uygulanacağı" yönünde görüş belirtildiği tespiti için ise şu yorum yapılmıştır: "*3402 sayılı Yasanın gerekçe ve görüşme tutanaklarının ise aksi yönde bir sonucu benimsemekte olduğu görülmektedir. Yasaların yorumlanmasında kuşkusuz gerekçeleri ve yasama meclisindeki görüşme tutanaklarından yararlanılır; bunlar yasaların amaçlarının belirlenmesinde aydınlatıcı nitelik taşırlar. Ancak şu hususta belirtilmelidir ki yargı organı yorumunda bunlarla kural olarak bağlı değildir."*

Yargıtayın bu tutumu nedeniyle, öncesi itibarıyla kamu malı olan kıyı, orman gibi alanların şahıslar adına tescil edilmesi durumunda Kadastro

Kanunu'nun 12. maddesinde yer alan hak düşürücü süreye tabi olmaksızın tapu iptali davası açılmaktadır. Tapuları iptal edilinceye kadar çoğu kez bu taşınmazlar miras, satış vb. yollarla el değiştirmiş olmaktadır. Yargıtay ise kamu malı niteliğinde olan ormanlarda tapu siciline güven ilkesinin geçerli olmayacağı yönünde kararlar vermektedir. Dolayısıyla tapu siciline güvenilerek edinilen taşınmazların tapuları, yıllar sonra bile iptal edilebilmektedir.

### **3.2.2. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Görüşü**

Tapu sicilinde şahıslar adına kayıtlı bulunan orman vasıflı taşınmazların kadastro tespiti esnasında ya da tespitten sonra kamu idarelerince açılan davalar neticesinde önceki bölümde anlatılan şekilde kişilerin mülkiyetinden çıkması AİHM tarafından mülkiyet hakkına aykırı bulunmaktadır. Mahkeme, bu alanların orman olarak tapuya tescil edilmelelerini kamu yararına uygun bulmakla beraber, kadastro öncesinde kişilerin mülkiyetinde bulunan bu taşınmazların tapularının bedel ödenmeksizin iptal edilmesinin mülkiyet hakkına aykırılık teşkil ettiğini vurgulamaktadır.

Bu konuda iki güzel örnek Turgut ve Diğerleri/Türkiye (İNHAK BB, 2010/a) ve Devocioğlu/Türkiye (İNHAK BB, 2010/b) davasıdır. Her iki davada da kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar kadastro tarafından devlet ormanı olarak Hazine adına tespit ve tescil edilmiş ya da bu taşınmazların tapuları, Orman Genel Müdürlüğü tarafından açılan davalar neticesinde orman oldukları gerekçesi ile iptal edilmiş ve taşınmazlar Hazine adına tescil edilmiştir.

Açılan dava neticesinde AİHM, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde çevrenin genel olarak korunmasını güvence altına alan madde bulunmamasına karşın, günümüz toplumunda böyle bir korumanın giderek artan derecede önemli bir husus olduğunu kaydetmiş ve bireylerin mülklerinden mahrum edilmelerinin ormanların korunması adına "kamu yararına" olduğu kanısına varmıştır. Mahkemeye göre, tapuların iptal edilerek taşınmazların Hazine adına tescil edilmesi şeklinde cereyan eden bu müdahaleler meşru bir amaç gütmektedir.

Ancak kadastro öncesinde başvuru sahiplerinin mülkiyet hakkının bulunduğuna değinen AİHM *"değeriyle orantılı olarak makul bir meblağ ödemededen mülkün alınmasının orantısız müdahale teşkil edeceği ve hiç tazminat ödenmemesinin yalnız istisnai koşullarda haklı görülebileceği"* yolundaki içtihadına atıfta bulunmuştur. Bireylerin mülklerinin Hazineye geçmesi nedeniyle

herhangi bir tazminat alamadıklarını vurgulayan AİHM, mülkün korunmasıyla kamu çıkarının gerekleri arasında kurulması gereken adil dengenin bozulduğuna ve Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir. Mahkeme tapusu iptal edilen kişilerin iyi niyetli olduklarını, devlet tarafından verilen tapulara dayanarak mülkiyet hakkı sahibi olduklarını vurgulamış ve tapu siciline yer almayan hususların kişilerin iyi niyetini etkilemeyeceğine karar vermiştir. Başka bir anlatımla Mahkeme, kamu malları konusunda tapu siciline güven ilkesinin geçerli olmayacağına ilişkin Türk içtihadının tam aksine karar vermiştir. Mahkemeye göre Türk hukukunda tapu siciline güvenerek mülkiyet edinen kişilerin hakları korunmaktadır ve söz konusu kayıtların tutulmasından kaynaklanan herhangi bir zararda devletin sorumluluğu bulunmaktadır. Bundan dolayı devlet tarafından verilen bu tapuların, sonradan geçersiz olduğunun ileri sürülmesi mümkün değildir.

Mahkeme kişilerin tapularının, söz konusu alanın 2/B alanı olduğu ve 2/B alanlarının Hazine adına tescil edilmesi gerektiği yönündeki gerekçelerle bedel ödenmeksizin iptal edilmesini de mülkiyet hakkının ihlali olarak değerlendirmiştir. Mahkeme Rimer ve Diğerleri/Türkiye, Temel Conta Sanayi ve Ticaret A.Ş./Türkiye, Ali Taş/Türkiye davalarında verdiği kararlarında kişilerin tazminatsız olarak mülkiyet haklarından yoksun bırakılmalarının Ek 1 No'lu Protokol'ün 1. maddesinin ihlali anlamına geldiğini vurgulamıştır.

Mahkeme, Yargıtayın *"bu şekilde tapusu iptal edilen kişilerin, tapu sicilinin tutulmasından dolayı Devletin sorumluluğuna dayanarak dava açabileceği"* yönündeki kararlarına rağmen, tazminat davası yolunun tüketilmesi zorunlu bir iç hukuk yolu olmadığına karar vermiştir. AİHM Turgut ve Diğerleri/Türkiye davasında Türk Hükümeti tarafından yapılan iç hukuk yollarının tüketilmediği yolundaki ilk itirazı, bu konuda etkin bir iç hukuk yolu olmadığı gerekçesi ile reddetmiştir. Mahkeme, Hükümetin itirazını reddederken şu hususlara dikkat çekmiştir:

İç hukuk yollarının tüketilmesine ilişkin yükümlülük, ancak etkili bir iç hukuk yolu söz konusuysa geçerlidir. Bu başvuru yolları sadece teoride değil, uygulamada da yeterli düzeyde etkinliği içermelidir. AİHM ormanların edinimini yasaklayan iç hukuk hükümleri göz önüne alındığında, Hükümetin söz konusu yöntemin hangi ölçüde etkili, yeterli ve ulaşılabilir olduğunu hiçbir şekilde kanıtlamadığı kanaatine varmıştır.

İkinci olarak Mahkeme taşınmazın mülkiyetiyle ilgili olarak uzunca bir yargılama sürecini beklemek zorunda kalan davacılara, tazminat elde edebilmek için yeniden dava açmalarını istemenin uygun olmadığı kanaatindedir.

### **3.2.3. Kadastro Kanunu'nda 5841 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklik**

Arazi kadastro esnasında şahıslar adına tespit ve tescil edilen orman vasıflı taşınmazların tapularının, Kadastro Kanunu'ndaki 10 yıllık hak düşürücü süreye tabi olmaksızın tespit tarihinden yıllar sonra, taşınmazın orman olduğu gerekçesiyle iptal edilmesinin bireylerin mağduriyetlerine neden olması ve AİHM tarafından Türkiye'nin tazminata mahkum edilmesi sonucunu doğurması, kanun koyucuyu çözüm aramaya itmiştir. Bu arayışlar neticesinde 5841 sayılı Kanun'la Kadastro Kanunu'nun 12. maddesine eklenen cümle ile 10 yıllık hak düşürücü sürenin *"iddia ve taşınmazın niteliğine yahut Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri dahil, tarafların sıfatına bakılmaksızın"* tüm taşınmazlar hakkında uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

5841 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde 3402 sayılı Kanun'un 12. maddesinde yer alan 10 yıllık hak düşürücü sürenin taşınmazın niteliğine bakılmaksızın özel mülkiyete konu olsun veya olmasın, devletin hüküm ve tasarrufundaki taşınmazları da kapsayacak biçimde düzenlenmiş olduğu, bu durumun Kanun'un gerekçesinde açıkça belirtildiği, buna rağmen Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından on yıllık hak düşürücü sürenin devletin hüküm ve tasarrufunda olduğu iddia edilen taşınmazlar yönünden işlemeyeceğinin, bu taşınmazlar için 10 yılı aşkın süre geçse dahi her zaman dava açılabilirliğinin kabul edildiği belirtilmiştir. Gerekçeye göre Türk Medeni Kanunu'nun 1023. maddesinde yer alan *"Tapu kütüğündeki tescile iyi niyetle dayanarak mülkiyet veya bir başka aynı hak kazanan üçüncü kişinin bu kazanımı korunur"* hükmüne rağmen Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun söz konusu uygulaması nedeniyle 10 yıllık hak düşürücü süre geçtikten sonra tapudaki kayda güvenerek taşınmaz edinen iyi niyetli kişilerin tapuları zaman sınırlaması olmaksızın iptal edilerek taşınmazları ellerinden alınmaktadır. Bu uygulama ise tapuya güvenerek taşınmaz satın alan iyi niyetli kişilerin tapularının herhangi bir bedel ödenmeksizin iptaliyle sonuçlandığından tapuya güven ilkesini işlemez hale getirmekte ve AİHM tarafından Türk Devleti aleyhine ihlal kararı verilmesine sebep olmaktadır.



5841 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik hakkında hem ilk derece mahkemeleri, hem de Yargıtay Hukuk Daireleri tarafından Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulmuşsa da Anayasa Mahkemesi henüz bir karar vermemiştir. Orman mülkiyeti uyuşmazlıklarına bakmakla görevli Yargıtay 20. Hukuk Dairesi de Kadastro Kanun'unda yapılan değişikliğin Anayasa'ya aykırı olduğu görüşündedir ve bu Daire tarafından yapılan başvuru Anayasa Mahkemesi'nin 2009/37 esasında derdesttir. Başvurular üzerinden 5 ay geçtiği için de Anayasanın 152/3. maddesinde yer alan emredici hüküm gereğince hem ilk derece mahkemeleri, hem de Yargıtay Hukuk Daireleri davaları karara bağlamaya başlamışlardır.

Yargıtay 20. Hukuk Dairesi 5841 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten sonra verdiği kararlarında (örneğin 29.04.2009, E:2009/4275, K:2009/7118) orman kadastro yapılmış bir alanda arazi kadastro esnasında şahıslar adına yapılan tespiti ikinci kadastro olarak nitelendirmiş ve bu kadastroların Kadastro Kanunu'nun 22/1. maddesine göre bütün sonuçlarıyla hükümsüz olduğuna, bundan dolayı bu şekilde oluşturulan tapuların hiçbir süreye bağlı olmadan iptal edilebileceğine karar vermiştir. Dolayısıyla Kadastro Kanunu'nun 12. maddesinde yapılan değişikliğin, mevcut durum itibarıyla sorunu çözmediği görülmektedir.

Fakat gerek 5841 sayılı Kanun'la yapılan değişikliğin ve gerekse AİHM tarafından verilen kararların, hiçbir etkisi olmadığını söylemek de mümkün değildir. AİHM'nin kararlarından sonra mülkiyet hakkından yoksun bırakılan kişilerin açtıkları tazminat davalarında Yargıtay tarafından verilen kararlarda (örneğin 4. Hukuk Dairesi, 13.04.2010, E:2009/3819, K:2010/4309) orman ya da 2/B alanı olduğu gerekçesiyle iptal edilen tapulara karşı taşınmaz malikine tazminat ödenmesi gerektiği vurgulanarak AİHM kararları doğrultusunda hükümler oluşturmuş ve bu konuda yargı birliği sağlanmıştır (Akbaba, 2010:12). Bu kararlarda ormanların kamu malı olduğu, bundan dolayı tapuların iptal edilmesinin iç hukukun bir gereği olduğu, ancak bir yandan da mülkiyet hakkının Anayasa'nın 35. maddesi ve AİHS ile güvence altına alınmış temel haklardan olduğu, bundan dolayı mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında adil bir dengenin kurulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Bu dengenin kurulabilmesi için mülkiyet hakkı sahibine tazminat niteliğinde bir bedel ödenmesi gerekmektedir, ancak tapuların iptal edilmesi yasa dışı bir işlem değil, hak ve adalet dengesinin sağlanmasından kaynaklandığından

taşınmazın tam değerinin karşılanması gerekli değildir. Türk Medeni Kanunu'nun 1007. maddesi gereğince Devletin hak ve adalet ölçüsünde belirlenecek adil bir tazminat ile sorumlu tutulması yeterlidir.

### **3.3. Orman Rejimine Alınarak Devlet Ormanı Olarak Sınırlandırılan Yerlere İlişkin Uyuşmazlıklar**

Orman Kanunu'nun 3. maddesine göre buldukları mevki, vaziyet, sahip oldukları özellikler açısından memleketin ve halkın menfaat, sıhhat, selametine yarayacak veya tarihi, bedii veya turistik değeri bakımından muhafazası gereken alanlar, özel şahıslar mülkiyetinde bulunsalar bile, Bakanlar Kurulu kararıyla orman rejimine alınabilmektedir.

6831 Sayılı Orman Kanununa Göre Orman Kadastrosunun Uygulanması Hakkında Yönetmelik'in 26. maddesi ise bu alanların, karşılığında bedel ödenip ödenmediğine bakılmaksızın devlet ormanı olarak sınırlandırılmasını öngörmektedir. Üstelik bu şekilde orman rejimine girmiş olan sahaların herhangi bir şekilde komisyonlarca sınırlama dışı bırakılmış veya orman sayılmamış olması da bu yerlerin orman olma vasfını ortadan kaldırmamaktadır. Bu gibi yerlerin orman sınırları dışında kaldığı tespit edildiğinde orman sınırları içine alınarak haritasına işlenmesi, orman sınırlarının buna göre düzeltilmesi gerekmektedir.

Öncesi itibarıyla özel mülkiyet olan taşınmazların Bakanlar Kurulu kararı alındıktan sonra bedel ödenmeksizin devlet ormanı olarak sınırlandırılması, mülkiyet hakkı açısından önemli sıkıntılar ortaya çıkarmaktadır.

## **4. ORMAN MÜLKİYETİNE İLİŞKİN UYUŞMAZLIKLARIN MÜLKİYET HAKKI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

### **4.1. Kamulaştırılan Ormanlara İlişkin Uyuşmazlıklar**

Ormanlar üzerinde özel mülkiyet kurulmasına izin verilip verilmemesi siyasi ve toplumsal bir tercihtir. Her devlet bireylerin orman sahibi olup olamayacağına, kendi iktisadi ve siyasi şartlarına göre karar verebilme hakkına sahiptir. Bu anlamda Türkiye Cumhuriyeti de ormanların sahipliği konusunu dilediği gibi düzenleme hakkına sahiptir. Gerek Osmanlı ve gerekse Cumhuriyet hukuku, ormanlar üzerinde özel mülkiyeti benimsemiştir, ancak bu durum ormanlar üzerinde özel mülkiyetin tanınmasının anayasal bir zorunluluk olarak görülmesine neden olmamalıdır. Elbette ki özel mülkiyete

izin verilmesinin ya da verilmemesinin iktisadi ve sosyal yönden önemli etkileri ve sonuçları olacaktır. Fakat konuya Anayasa ve mülkiyet hakkı açısından yaklaşıldığında ormanlar üzerinde mülkiyet hakkı tanınmamasının, mülkiyet hakkına aykırılığını ileri sürebilmek de oldukça güçtür.

Devlet gerek yeni özel orman oluşumunu önleyici tedbirleri alma ve gerekse mevcut orman mülkiyetini sona erdirmeye hakkına sahiptir. Ancak bu hakkı kullanırken bireylerin mülkiyet haklarının da korunması ve gözetilmesi gerekmektedir. Bundan dolayı mevcut özel ormanlar, kamulaştırma ya da devletleştirme yoluyla devlet mülkiyetine alınırken taşınmaz malikine taşınmazın gerçek karşılığı ödenmelidir. Bu gereklilik, Anayasa'nın kamulaştırmanın ancak gerçek değer üzerinden yapılabileceğini öngören 46. ve devletleştirmenin gerçek karşılık üzerinden yapılmasını emreden 47. maddesinin doğal bir sonucudur.

Anayasa Mahkemesi de mülkiyetin hukuken ya da fiilen kamu idaresine geçtiği durumlarda malike tazminat ödenmesi gerektiği görüşündedir. Özel mülkiyetteki malların malikinin rızası dışında, bedelsiz olarak kamu idaresine geçmesi Anayasa Mahkemesi tarafından hakkın özüne dokunma olarak kabul edilmekte ve Anayasa'nın 13. maddesine aykırı bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesine göre *"mülkiyet hakkının özü kabul edildikten sonra, kamulaştırma yoluyla da olsa, bir taşınmazı bedelsiz olarak ya da değerinin altındaki bir karşılıkla kişinin malvarlığından çıkarılmasına (...) mülkiyet hakkının sosyal karakteri elverişli değildir. (...) (K)amu yararı bir taşınmazın devlet ve kamu tüzel kişilerine geçmesini zorunlu kılıyorsa, bunun sonucu olarak o taşınmazın değerinden aşağı bir karşılıkla özel mülkiyetten çıkarılmasına, Anayasa'nın hiç bir hükmü izin vermemektedir. Bunun dışında bir anlayış, yani gerçek değer yerine daha düşük bir değer ödenmesi, o taşınmazın kısmen müsadere niteliğini taşır. Çünkü böyle bir durumda karşımıza şu tablo çıkmaktadır: Devlet kamu yararı nedenini öne sürerek bireyin özel mülkiyetinde olan bir taşınmazı zorla elinden alacak, fakat kendisine bunun karşılığı olan para verilmeyerek, taşınmazın bir bölümü karşılıksız devletin veya kamu kuruluşunun mülkiyetine geçecektir. (...) (K)amulaştırmada taşınmazın karşılığını isteme hakkı bireye tanınmış olduğundan, bu hakkın kısmen dahi olsa yerine getirilmesinin önlenmesi, o hakkın özünü zedeler."*(Anayasa Mahkemesi, 1976)

Mülkün bedelinin malike ödenmesi halinde mülkiyet hakkı paraya çevrilmek suretiyle korunmuş olacağından, "öze dokunma" durumu da "sınırlama" niteliğine dönüşmüş olacaktır (Anayasa Mahkemesi, 1976). Öze dokunmayan böyle bir sınırlama ise, Anayasa'nın 13., 35 ve 46. maddelerine uygun bir karakter arz edecektir. Buna paralel olarak, özel ormanların kamulaştırılması her halükarda mümkün ise de (Ayaz ve İnanç, 2009: 62) kamulaştırma durumunda taşınmazın malikine taşınmazın gerçek değerinin ödenmesi gerekir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde 4875 sayılı Kanun'la devletleştirilen ormanlar için maliklerine karşılık ödenmemesinin mülkiyet hakkı yönünden önemli sakıncalar ortaya çıkardığı görülmektedir. Öncelikle, 4785 sayılı Kanun'la devletleştirme bedelinin taşınmazın rayiç bedeli olarak değil, emlak vergi değeri olarak belirlenmesi mülkiyet hakkına aykırılık teşkil etmektedir. Üstelik devletleştirilen taşınmazlardan bazılarında herhangi bir kamulaştırma bedeli dahi ödenmemiştir. Devletleştirilen ormanlardan bir kısmının eski maliklerine iadesini öngören 5658 sayılı Kanun'da bile "devletleştirme bedeli ödenmemiş ormanların" bulunduğu kabul edilmiştir.<sup>3</sup> Bu ormanların maliklerinin gerek devletleştirme bedellerini almak ya da 5658 sayılı Kanun'la getirilen imkanlardan yararlanmak için gerekli başvuruları yapmadıkları pekala ileri sürülebilir. Ancak devlet olarak kamulaştırma işlemlerini yapmaktan imtina ederek tüm ormanları bir kanunla devletleştirilmiş olarak kabul etmek ve tüm başvuru yükümlülüğünü şahıslara yüklemenin de devlet olmanın gerekleriyle ne kadar bağdaşır olduğu da ciddi olarak tartışılması gereken bir konudur. O zamanki şartlar içerisinde taşınmaz maliklerinin ormanlarının devletleştirildiğinden ya da iade edildiğinden bile haberleri olmadığı dikkate alındığında tüm yükümlülüğü bireylere yüklemenin vahameti daha da belirginleşecektir.

---

<sup>3</sup> Ancak şu hususu da belirtmek gerekir: 4785 sayılı Kanun, ormanların bedelsiz olarak devletleştirilmesine dair herhangi bir hüküm ihtiva etmemiştir. Devletleştirilen ormanlar için taşınmaz malikine herhangi bir tazminat ödenmemesi, büyük ölçüde uygulamadan kaynaklanmıştır. Bunda devletleştirme bedelinin ödenmesi için malike başvuru zorunluluğu yükletilmesinin de önemli bir etkisi olmuştur. Kanun'a göre devletleştirme bedeli idare tarafından otomatik olarak ödenmemekte, malikin devletleştirme bedelini talep etmesi gerekmektedir. Üstelik bir yıl içinde bu ödevi yerine getirmeyenler devletleştirilen ormanın karşılığını alma hakkını kaybetmişlerdir.

Gerek 1924 Anayasası'nın 74. maddesi ve gerek 1961 Anayasası'nın 38. maddesi<sup>4</sup> kamulaştırılan taşınmazın gerçek değerinin malike ödenmesini emretmektedir. Zaten 4785 sayılı Kanun'un 3. maddesi Anayasa Mahkemesi'nin 23/06/1963 tarih ve E:1963/141, K:1964/50 sayılı kararı ile 1961 Anayasası'nın 38. maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre Anayasa'nın 38. maddesi ormanların devletleştirilmesi amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda gerçek karşılığın ödenmesini emretmektedir. Bundan dolayı 4785 sayılı Kanun'a dayanılarak yapılan kamulaştırmalarda da gerçek karşılığın ödenmesi gerekir. Çünkü kamulaştırma taşınmaz malikinin iradesine bakılmaksızın yapılan zorunlu bir işlem olduğuna göre kamulaştırmanın malike zarar vermeyecek şekilde uygulanması gerekir, bundan dolayı kamulaştırma bedeli mülkiyet hakkını tam olarak karşılamalıdır. Hâlbuki 4785 sayılı Kanun'un 3. maddesinde gerçek karşılık yerine 2901 sayılı Kanun gereğince arazi vergisine matrah olan değer ödenmesi kabul edilmiş ve bu değer de 1936 bütçe yılı arazi vergisine matrah olan değer iki katını geçemeyeceği belirtilmiştir. Oysaki vergi değerlerinin her durumda gerçek değeri yansıttığını söylemek mümkün değildir. Her ne kadar 1982 Anayasası'nda ormanların devlet mülkiyetine geçirilmesinin kamulaştırma kurumu (46. madde) ile ilişkisi kesilerek 47. maddede devletleştirme kurumu ile düzenlenmiş ise de 47. madde de devletleştirmenin gerçek değer üzerinden yapılmasını emretmektedir. Dolayısıyla ormanların devletleştirilmesinin anayasal dayanağı ister 46., isterse 47. maddesi olsun devletleştirilen ormanın malikine ormanın gerçek değerinin ödenmesi, 1982 Anayasası açısından da anayasal bir zorunluluktur.

Özel mülkiyette bulunan ormanların bu şekilde bedel ödenmeden devletleştirilmesi hukuk devleti ilkesine de aykırıdır (Başpınar, 2009: 376). Hukuk devletinde mülkiyet hakkı sınırlanırken kamu yararı ile bireysel hak ve menfaatler arasındaki denge gözetilmelidir. Bu dengenin korunması için mülkiyet hakkı sınırlanırken malike tam bir bedel ödenmesi gerekir. Bu

---

<sup>4</sup> 1961 Anayasası'nın kamulaştırmayı düzenleyen 38. maddesinin ilk fıkrası şu şekildedir: "Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunda gösterilen esas ve usullere göre, tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya veya bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir." 38. maddede 1971 yılında yapılan değişiklikle malike taşınmazın gerçek değeri yerine emlak vergi değerinin ödenmesi hükmü getirilmiş ise de bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

anlamda devletleştirilen özel ormanlar için bedel ödenmemesi ve gerçekleştirilen devletleştirmenin tapu maliklerine tebliğ bile edilmeden uygulamaya konulması hukuk devleti ilkesine aykırıdır (Başpınar, 2009: 376). Bundan dolayı 4785 sayılı Kanun'la kamulaştırılan ancak malike herhangi bir tazminat ödemesi yapılmamış olan ormanların da bedelsiz olarak Hazine mülkiyetine geçirilmemesi gerekir. Bu ormanlar, ancak bedelleri maliklerine ödendikten sonra Hazine adına tescil edilmelidir. Kamulaştırma karşılığında malike tazminat ödenmesi durumunda mülkiyet hakkına aykırı bir durum ortaya çıkmayacaktır (Ayaz ve İnanç, 2009: 62).

4785 sayılı Kanun'dan kaynaklanan bu uyuşmazlıklarının temel sebebi 6831 Sayılı Orman Kanununa Göre Orman Kadastrosunun Uygulanması Hakkında Yönetmelik'in 4785 sayılı Kanun'a göre devletleştirilmiş sayılan ormanların (iade edilecek ormanlar hariç olmak üzere) bedel ödenip ödenmediğine bakılmaksızın devlet ormanı olarak sınırlandırılmasını öngören hükümleridir. Yönetmelik, başvuruları yapılmamış, yapılsa bile diğer gerekleri yerine getirilmemiş ve dolayısıyla bedelleri devlet tarafından ödenmemiş ormanların devlet ormanı olarak sınırlandırılmasını öngörmektedir. Bundan dolayı bu sorunun çözümü, 4785 sayılı Kanun'un ortaya çıkardığı ve mülkiyet hakkına aykırı olduğu açık olan bu sonuçların bertaraf edilmesinden geçmektedir. Ormanlar 4785 sayılı Kanun'la "kanun gereği" ve başkaca hiçbir işleme ya da bildirim gerektirmeksizin devletleştirilmiş olduğu için Orman Kadastrosunun Uygulanması Hakkında Yönetmelik'te yapılacak bir değişiklik sorunu çözmeye yetmeyecektir. Yapılacak düzenlemenin mutlaka kanun düzeyinde olması gereklidir. Bu düzenleme 4785 sayılı Kanun'la devletleştirilen, fakat malikine herhangi bir şekilde tazminat ödenmeyen ormanların, bedel ödenmeksizin devlet ormanı olarak sınırlandırılmasını engelleyecek önlemler içermelidir.

Çözüm için iki temel yol düşünülebilir. Bunlardan birincisi, 4785 sayılı Kanun gereği devletleştirilmiş sayılan, fakat malikine tazminat ödenmeyen taşınmazların malikleri adına orman olarak sınırlandırılması, diğeri ise bu yerlerin bedelleri ödendikten sonra devlet ormanı olarak sınırlandırılmasıdır. Kanaatimizce bu konudaki en uygun çözüm, bu alanların devlet mülkiyetine alınması yerine, şahısların mülkiyetinde bırakılmasıdır. Böyle bir uygulama hem devleti kamulaştırma bedeli ya da tazminat ödeme yükümlülüğünden kurtaracak, hem birey ile devlet arasındaki uyuşmazlıklar en aza

indirgenecek, hem de söz konusu alanların özel orman olarak daha verimli bir şekilde işletilebilmesinin önü açılacaktır. Buna karşılık orman bütünlüğünü sağlamak için gerekli olan ya da devlet ormanı olarak sınırlandırılması uygun görülen alanların bedeli ödenmek suretiyle kamulaştırılması düşünülebilir.

Çözüm için yapılacak düzenleme açısından en uygun yer 3402 sayılı Kadastro Kanunu'dur. Çünkü 3402 sayılı Kanun'un 4. maddesinde 2005 yılında 5304 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle orman kadastrounun da 3402 sayılı Kanun'a göre arazi kadastro su tarafından yapılması öngörülmüştür.

Buna göre orman mülkiyeti konusunda 4785 sayılı Kanun'un ortaya çıkardığı mülkiyet uyuşmazlıklarını çözümlmek için 3402 sayılı Kanun'a aşağıdaki hükümler eklenmelidir:

*"09/07/1945 ve 4785 sayılı Orman Kanununa Bazı Hükümler Eklenmesine ve Bu Kanunun Birinci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gereği devletleştirilmiş sayılan ormanlardan devletleştirme bedeli ödenmeyenler ile 5658 sayılı Kanun'la iade edilen ormanlar kadastroca malikleri adına tespit ve tescil edilir.*

*Bu ormanlardan orman bütünlüğünün korunması açısından ya da diğer nedenlerle devlet mülkiyetine alınması uygun görülenler bedeli karşılığında kamulaştırılır."*

#### **4.2. Orman ya da 2/B Olduğu Gereğesiyle Tapusu İptal Edilen Taşınmazlara İlişkin Uyuşmazlıklar**

Aslında orman olmasına rağmen, orman kadastrounda yaşanan sıkıntılar nedeniyle arazi kadastro su esnasında şahıslar adına tescil edilen taşınmazlarının tapularının, tescilden uzun süre geçtikten ve taşınmaz miras ya da satış yoluyla pek çok el değiştirdikten sonra iptal edilmesi şahıslarla devleti karşı karşıya getirmektedir. Bu taşınmazların pek çoğu tescil tarihinden sonra miras, bağış ya da satış yoluyla el değiştirmektedir. Taşınmazları sonradan edinen kişilerin tapularının aradan çok uzun zaman geçtikten sonra iptal edilmesi ise hem bu kişileri zarara uğratmakta, hem de devletin bizzat kendisinin verdiği tapuların sonradan yine devlet tarafından geçersiz olduğunun ileri sürülmesi, devlete olan güveni azaltmaktadır (Gencay, 2009: 416). Taşınmaz miras, bağış ya da satış yoluyla elde eden kişiler taşınmazların tapularının bedelsiz olarak ellerinden alınmasını

kabullenememektedirler. Üstelik bu kayıtların tamamen geçersiz ve yolsuz olarak kabul edilip iptal edilmesi AİHM tarafından mülkiyet hakkının ihlali olarak değerlendirilmektedir. AİHM tapular bir şekilde oluştuktan sonra bu tapulara değer atfedilmesi gerektiği, devlet tarafından verilen tapuların yine devlet tarafından geçersizliğinin ileri sürülmesinin mümkün olmadığı görüşündedir. Mahkemeye göre bu alanların tapularının iptal edilmesi kamu yararına olsa bile iptal edilen tapulara karşı malike tazminat ödenmemesi, bireysel menfaat ile kamu menfaati arasında bulunması gereken adil dengeyi bozmakta ve mülkiyet hakkının ihlaline neden olmaktadır.

Ormanların bu şekilde şahıslar adına tescil edilebilmesinde en büyük hata şahısların değil, orman kadastrosunu vaktinde ve kadastro teknik mevzuatına uygun şekilde yapmayan devlete aittir. Eğer orman kadastrosu, gereklerine uygun olarak yapılsa idi herhangi bir orman alanının şahıslar adına tescil edilebilmesi söz konusu dahi olamazdı. Bundan dolayı ormanlık alanlarda bu şekilde oluşan tapulara değer atfedilmelidir. Hukuka aykırı biçimde, çeşitli entrikalarla ormanları özel mülkiyetine geçiren kişi veya kişiler elbette vardır, ancak bu tür arazi sahiplerinin tamamını aynı kefeye koymanın insafa ve izana sığmayacağı da açıktır (Ayaz, 2010: 197). Bu şekilde tapu kayıtları iptal edilenlerin tamamının AİHM'ne başvuru yapamayacağını, yapanlara da tazminat ödenerek meselenin kapatılabileceğini düşünmenin devlet olma vasfıyla ne ölçüde bağdaştığı da sorulması gereken bir sorudur (Ayaz, 2010: 197).

Orman olmasına rağmen arazi kadastrosu tarafından şahıslar adına tespit ve tescil edilen taşınmazlarla ilgili olarak bireyler ile devlet arasında ortaya çıkan mülkiyet uyuşmazlıklarını sona erdirmek amacıyla Kadastro Kanunu'nun 12. maddesinde yapılan değişikliğin sorunu çözmekten uzak olduğu görülmektedir. Çünkü gerek yargıda ve gerekse doktrinde 12. maddede yapılan değişikliğin Anayasa'ya aykırı olduğu konusunda yaygın (ve pek de haksız sayılamayacak) bir inanç mevcuttur. Gerçekten de Anayasa'nın 169. maddesi ormanların zamanaşımı ile edinilemeyeceğini hüküm altına almışken Kadastro Kanunu'nda orman alanlarının zamanaşımıyla edinilmesi sonucunu doğuracak bir düzenleme Anayasa'ya aykırı olacaktır.

Ayrıca 12. maddede yer alan hak düşürücü sürenin kamu mallarının talan edilmesine yol açacağı endişesi de söz konusudur. Kadastro sistemimizden kaynaklanan sorunlar nedeniyle şahıslar adına tescil edilen



kamu mallarının 10 yıllık hak düşürücü sürenin geçmesi durumunda kamu mülkiyetinden çıkması, başta ormanlar olmak üzere kamu mallarının yağmalanacağı endişesini doğurmaktadır. Bu konuda Özden, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için hak düşürücü sürenin uygulanamaması gerektiği, böyle bir uygulamanın hata veya suiistimallerle ormanların özel mülkiyete geçmesine olanak sağlayacağı, bu durumun da işgalleri ödüllendirici olduğu görüşündedir (Özden, 2009).

Üstelik Yargıtay 20. Hukuk Dairesi, 12. maddede yapılan değişiklikten sonra verdiği kararlarında ormanlar açısından 12. maddede yer alan hak düşürücü sürenin uygulanmayacağına karar vermektedir. Bu durumda 12. maddede yapılan değişikliğin ormanlar açısından sorunun çözümüne katkı sağlamaktan uzak olduğu görülmektedir. Her ne kadar Yargıtay Hukuk Dairelerinde orman ya da 2/B olduğu gerekçesiyle iptal edilen tapulara karşı malike tazminat ödenmesine karar verilmeye başlanmışsa da kişilerin tazminat alabilmek için ayrıca bir dava daha açmaları gerekmektedir. Şahıslara ikinci bir dava açma yükümlülüğü yüklenmesi ise AİHM tarafından mülkiyet hakkının ihlali olarak nitelendirilmektedir. Bundan dolayı sorunun yasal bir düzenlemeyle çözümlenmesi uygun olacaktır.

Bu durumda çözüm bir yandan bu taşınmazların kamu mülkiyetine geçirilmesinin sağlanarak kamu mallarının azalmasını önlemek ve talan endişelerini azaltmak, bir yandan da bireylerin mülkiyet haklarını (haklı bir gerekçeye dayanmasa, hukuka aykırı olarak elde edilmiş olsa dahi) korumaktan geçmektedir. Bu taşınmazların kamu mülkiyetine geçirilmesi gerekir, çünkü bunlar kamu malı olarak toplumsal bir ihtiyacı karşılamaktadırlar. Toplumun bu taşınmazlara ihtiyacı vardır. Bu taşınmazların şahısların mülkiyetinde olması, toplumun kamu mallarından etkin şekilde yararlanmasını engelleyecektir. Örneğin devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kıyıların bir kısmının bireylerin mülkiyetinde olması, diğer insanların kıyıdan etkin şekilde yararlanmasını engelleyecektir. Aynı durum ormanlar için de geçerlidir. Buna karşılık bireylerin (özellikle de sehven bireyler adına tescil edilen taşınmazları bedel ödeyerek satın alan kişilerin) haklarının da korunması gerekir. Hukuk devleti ilkesi, bunu gerektirir. Bu koruma, taşınmazların kişilerin mülkiyetinde kalmasını sağlayarak değil, taşınmazların kamu mülkiyetine alınmasına karşılık şahıslara bedel ödenmesi şeklinde olmalıdır.

Bu çözümü sağlayabilmek için yapılması gereken düzenlemenin bir yandan kamu malı niteliğinde olmasına rağmen bir şekilde şahıslar adına tescil edilebilmiş yerlerin tekrar kamu mülkiyetine alınmasını, diğer yandan ise bireylerin mülkiyetten doğan haklarının korunmasını sağlaması gerekir. Çözüm için yapılacak düzenlemenin 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nda yapılması uygun olacaktır. Bu kapsamda sorunun çözümü için Kadastro Kanunu'nun 16. maddesine aşağıdaki fıkranın eklenmesi sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır:

*“Bu maddenin A, B ve D bendinde yer alan taşınmazların;*

*a) Bu Kanun gereğince şahıslar adına tespit ve tescil edilmiş ve bu tescil üzerinden bu Kanun'un 12. maddesinde yer alan sürelerin geçmiş olması,*

*b) 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 713. maddesi kapsamında şahıslar adına tescil edilmiş olması,*

*c) (a) ve (b) bendine göre tescil edilen taşınmazların miras, satış ve benzeri yollarla üçüncü şahıslara devredilmiş olması,*

*Halinde bu taşınmazlar A, B ve D bendinde belirtilen şekilde ilgili kamu idaresi adına tescil edilir. Ancak bu taşınmazların mülkiyeti konusunda ilgili kamu idaresi ya da taşınmazın maliki tarafından açılacak davalarda taşınmazın kamu idaresi adına tesciliyle birlikte taşınmazın bedelinin malike ödenmesine karar verilir. Taşınmaz maliki, bu taşınmazların kadastro tarafından bu madde gereği kamu idaresi adına tescil edilmesi durumunda mülkiyeti dava konusu etmeksizin doğrudan taşınmazın bedelinin ödenmesini dava konusu edebilir.”*

### **4.3. Orman Rejimine Alınarak Devlet Ormanı Olarak Sınırlandırılan Yerlere İlişkin Uyuşmazlıklar**

Bakanlar Kurulu kararıyla orman rejimine alınmış olan özel mülkiyetteki taşınmazların herhangi bir bedel ödenmeksizin devlet ormanı olarak sınırlandırılması hukuka aykırıdır (Güneş, 2009: 258). Çünkü bir alanın Bakanlar Kurulu kararıyla orman rejimi içerisine alınması, mülkiyetin otomatikman devlete geçmesini sağlamaz; bu alanlar kamulaştırılmadığı sürece hala şahısların mülkiyetindedir. Bu alanların, bedel ödenip ödenmediği dikkate alınmaksızın devlet ormanı olarak sınırlandırılması, mülkiyet hakkına aykırılık teşkil edecektir. Daha önce de belirtildiği üzere

Anayasa'nın 35, 46 ve 47. maddeleri devlete kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda mülkiyet hakkına müdahale etme imkanı verse de kişilerin mülklerinin bedelsiz olarak devlete geçirilmesine izin vermemektedir. El konulan mülk karşısında tazminat ödenmek suretiyle bireysel menfaat ile kamu yararı arasındaki adil denge gözetilmelidir.

Orman rejimine alınan alanlar konusunda yaşanan bu sorunun çözümü ya bu alanların, özel mülkiyette bulunan ve Bakanlar Kurulu kararıyla muhafaza ormanı olarak tespit edilen alanlarda olduğu üzere<sup>5</sup> kamulaştırılması ya da kadastro esnasında özel orman olarak sınırlandırılmasıdır. Kamulaştırma yolunun seçilmesi halinde Orman Kanunu'nun 3. maddesine şu cümle eklenmelidir:

*“Bu yerler kamulaştırılarak devlet ormanı olarak sınırlandırılır.”*

Eğer bu yerlerin özel mülkiyette bulunması uygun görülür ise Yönetmeliğin 26. maddesinin (d) bendi yürürlükten kaldırılmalı ve bu bent aynı Yönetmeliğin şahıslar adına tescil edilecek ormanları düzenleyen 28. maddesine eklenmelidir.

## **5. SONUÇ**

Ormanların mülkiyeti konusunda, yürürlükte bulunan mevzuatımızdan kaynaklanan bazı uygulamaları mülkiyet hakkını ihlal etmektedir. Özellikle 4875 sayılı Kanun'la “kanun gereği” devletleştirilmiş sayılan fakat malikine herhangi bir tazminat ödemesi yapılmamış taşınmazların orman ya da arazi kadastrosu esnasında devlet ormanı olarak sınırlandırılması ve Hazine adına tescil edilmesi mülkiyet hakkına aykırılık teşkil etmektedir. Her devlet, devlet dışındaki kişilerin orman mülkiyetine sahip olup olamayacağı konusunu kendi siyasi ve ekonomik şartlarına göre belirleme hakkına sahiptir. Ancak bu durum özel mülkiyette bulunan ormanların, bedelsiz olarak devlet mülkiyetine alınabileceği anlamına gelmemektedir. Bu ormanların bedel ödenmeksizin devlet ormanı olarak sınırlandırılması, 1961 Anayasası'nın 38. ve 1982 Anayasası'nın 35. ve 47. maddelerine aykırıdır.

---

<sup>5</sup> 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 24. maddesine göre muhafaza ormanı olarak ayrılması gereken ve mülkiyeti Devlettten başkasına ait bulunan ormanlarla muhafaza ormanlarının tamamlanması için bunlara eklenmesi lazım gelen sahipli yerler, Bakanlar Kurulu kararıyla muhafaza ormanı olarak ayrılır. Sahipleri muvafakat etmedikleri takdirde bu yerler genel hükümlere göre kamulaştırılır.

Öncesi itibarıyla orman olmasına rağmen kadastro mevzuatından ve orman kadastroundan kaynaklanan bazı nedenlerden dolayı şahıslar adına tescil edilmiş olan taşınmazların tapularının, hak düşürücü süreye ve tapu siciline güven ilkesine tabi olmaksızın ve bedel ödenmeksizin iptal edilmesi de bireyle devleti karşı karşıya getirmektedir. Bu taşınmazları sonradan edinen kişiler tapudaki kayda güvenerek taşınmazları edinmektedirler. Bu taşınmazların tapularının iptal edilmesi ile bu kişilerin mülkiyet hakkını ihlal etmektedir. Bu uygulamalar kişilerle devleti karşı karşıya getirmekte ve devlete olan güveni sarsmaktadır. Üstelik AİHM de bir şekilde şahıslar adına tescil edilen orman alanlarının tapularının iptal edilerek devlet ormanı olarak sınırlandırılmasını kamu yararına uygun bulmakla birlikte bedel ödenmemesini mülkiyet hakkının ihlali olarak görmektedir.

Özel mülkiyette olmasına rağmen Bakanlar Kurulu kararıyla orman rejimine alınan alanların, bedel ödenip ödenmediğine bakılmaksızın devlet ormanı olarak sınırlandırılması da mülkiyet hakkına aykırılık teşkil etmektedir.

Bu uygulamaların ortak özelliği özel mülkiyette bulunan taşınmazların bedel ödenmeksizin devlet mülkiyetine geçirilmesidir. Oysa ki Anayasa'nın 35., 46. ve 47. maddeleri kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda özel mülkiyette bulunan taşınmazların kamu mülkiyetine geçirilmesine cevaz verse de bu durum bedel ödenmeksizin özel mülkiyete el konulabileceği anlamına gelmemektedir. Bundan dolayı özel mülkiyette bulunan taşınmazların bedel ödenmeksizin devlet mülkiyetine geçirilmesi mülkiyet hakkına aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 2. maddesinde ifade edilen hukuk devleti ilkesi de devletin uygulamalarının hukukun genel ilkelerine uygun olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu ilkelerin en önemliklerinden bir tanesi ise devlet tarafından kamulaştırma ya da devletleştirme yoluyla el konulan taşınmazlara karşılık maliklere uygun bir tazminat ödenmesidir.

Bu uygulamalar idarenin hatalı uygulamalarından değil, yürürlükte bulunan mevzuatta ya da yargısal içtihattan kaynaklandığı için bu sorunun çözümü yasal ve idari düzenleme yapmaktan geçmektedir. Bu nedenle bu sorunların bir an önce çözümlenmesi için gerekli olan yasal ve idari düzenlemeler yapılmalıdır.



- Güneş, Y. (2009), “Orman Kadastrosunda Vasıf ve Mülkiyet Tayini Ve Uygulamadan Kaynaklanan Hatalar”, II. Ormancılıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi Bildiriler Kitabı, Isparta.
- İNHAK BB, 2010/a, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Turgut ve Diğerleri/Türkiye kararı” Adalet Bakanlığı, İnsan Hakları Bilgi Bankası, Erişim Adresi: <http://www.inhak-bb.adalet.gov.tr/aihm/karar/turgutvedigerleri18.11.2008.doc>, Erişim Tarihi: 25.04.2010.
- İNHAK BB, 2010/b “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Devocioğlu/Türkiye kararı” Adalet Bakanlığı, İnsan Hakları Bilgi Bankası, Erişim Adresi: <http://www.inhak-bb.adalet.gov.tr/aihm/karar/devocioglu09.03.2009.doc>, Erişim Tarihi: 25.04.2010.
- Keskin, Ö. (2010), “Osmanlı Ormancılığında Kanunlaştırma Hareketleri ve Yabancı Uzmanların Bu Alandaki Etkileri”, İstanbul Üniversitesi, Orman Fakültesi Dergisi, Yıl: 2010, Cilt: 64, Sayı:1
- Koç, B. (2005), 1870 “Orman Nizamnamesi'nin Osmanlı Ormancılığına Katkısı Üzerine Bazı Notlar”, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 24 Sayı: 37.
- Koçak, H. (2005), “Orman Kadastro Uygulaması”, Ankara.
- Korkmaz, Y. (2010), “Özel Ormanlar ve Mülkiyet Açısından Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2010, Cilt: 14, Sayı: 1.
- Özden, S. (2009), “Hak Düşürücü Süre İle Kamu Malı Edinimi”, Orman ve Av Dergisi, Türkiye Ormanlılar Derneği Dergisi, Sayı: 2.
- TBMM (1945), “Zabıt Ceridesi”, Cilt: 19, Ref: 000-4, D: 07, C: 19, Ankara.

# **YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**

**INTOSAI YİRMİNCİ GENEL KURUL  
TOPLANTISI VE JOHANNESBOURG  
KARARLARI**





# INTOSAI YIRMİNCİ GENEL KURUL TOPLANTISI VE JOHANNESBURG KARARLARI

Seher Özer ÜTÜK\*

## GİRİŞ

INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Birliği)'nin Yirminci Genel Kurul Toplantısı (XX. INCOSAI) 22–27 Kasım 2010 tarihleri arasında Güney Afrika Sayıştayının ev sahipliğinde Johannesburg'da gerçekleştirildi. Dünya çapında 152 ülkeden toplam 500 kişinin katıldığı XX. INCOSAI'de, INTOSAI'nin 2011–2016 dönemine ilişkin Stratejik Planı onaylandı ve Johannesburg Kararları kabul edildi. Kasım 2008'de gerçekleştirilen 58. INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı sırasında XX. INCOSAI'de ele alınmak üzere onaylanan “Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar” ve “Çevre Denetimi ve Sürdürülebilir Kalkınma” konuları ele alındı. Kongre'de ayrıca Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları (ISSAIs) Güney Afrika Deklarasyonu kabul edildi.

## A- INTOSAI STRATEJİK PLANI (2011–2016)

INTOSAI'nin 2011–2016 dönemine ait Stratejik Planında, altı adet stratejik öncelik tespit edilmiştir. Kongre tarafından kabul edilen bu öncelikler şunlardır:

### 1. Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığının Sağlanması

INTOSAI, Yüksek Denetim Kurumları için denetim yetki ve görevini, bilgiye sınırsız erişimi, raporların herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın yayımlanmasını sağlayan kapsamlı bir anayasal veya yasal çerçevenin önemini Lima ve Mexico Deklarasyonlarında olduğu gibi Johannesburg Kararlarında da vurgulamış ve bu hususu yeni Stratejik Planında bir öncelik olarak tespit etmiştir. Johannesburg Kararlarında ayrıca Lima ve Mexico Deklarasyonlarının, Birleşmiş Milletler Dokümanlarına eklenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

---

\* Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

Bu çalışma, INTOSAI 20. Genel Kurul Toplantısı süresince elde edilen bilgi ve dokümanlar ile INTOSAI resmi süreli yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Ocak 2011 sayısında yer alan haberlerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

## **2. Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları (ISSAI) Çerçevesinin Uygulanması**

Mesleki Standartlar Komitesi ve Bilgi Paylaşımı Komitesi himayesinde geliştirilen Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları (ISSAI), Johannesburg'da gerçekleştirilen Kongre'de kabul edildi. Başkanlığını Danimarka Sayıştay Başkanı Henrik Otbo'nun yaptığı Mesleki Standartlar Komitesi, son üç yılda bünyesinde yer alan altı alt-komite ile çalışmalarını mali denetim, performans denetimi, uygunluk denetimi, iç kontrol standartları, muhasebe ve raporlama, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile denetimde kalite kontrolü alanlarında standartların oluşturulması üzerinde yoğunlaştırdı.

Komitenin söz konusu alanlarda yaptığı çalışmalar, ISSAI çerçevesinin kabul edildiği 2007 yılından bu yana uygunluk kazanmıştır. Bu çabanın bir sonucu olarak toplamda 35 adet ISSAI ve 2 adet İyi Yönetişim Rehberi değerlendirilmek üzere Kongre'ye sunulmuş ve Kongre tarafından onaylanmıştır. Standartların geliştirilmesi sürecinde ayrıca, INTOSAI toplumu içerisinde, bu standartların geliştirilmesi, revize edilmesi veya kaldırılması için ortak, evrensel ve saydam bir sürecin oluşturulmasına yönelik bir ihtiyaç gündeme gelmiştir. Kasım 2009'da gerçekleştirilen INTOSAI Yönetim Kurulu toplantısında, Mesleki Standartlar Komitesinden bu sürecin tanımlanması istenmiştir. Komitenin bu talep üzerine geliştirdiği ve "INTOSAI Due Process" olarak adlandırılan; standartların ve iyi yönetişim rehberlerinin geliştirilmesi, revize edilmesi veya kaldırılmasını düzenleyen sürece ilişkin doküman, Kongre'de kabul edildi.

Böylece INTOSAI üyeleri, kamu sektörü denetimine ilişkin son derece değerli, güncel ve kapsamlı bir dizi uluslararası standartlara, rehberlere ve iyi uygulama dokümanlarına sahip olmuştur. XX. INCOSAI'de ISSAI çerçevesinin uygulamaya konulmasının oldukça zorlu bir görev olduğu ifade edilmiş ve bu alanda çeşitli faaliyetlerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

## **3. Yüksek Denetim Kurumlarının Kapasite Artırmalarının Güçlendirilmesi**

ISSAI çerçevesinin kabul edilmesi ve bu çerçevenin aşamalı olarak uygulamaya konulması, kapasite geliştirme faaliyetlerine duyulan mevcut ihtiyacı daha da artırmıştır.

INTOSAI, üyeleri arasında kapasite geliştirme faaliyetlerini desteklemek amacıyla Ekim 2009'da donör toplum ile bir mutabakat zaptı imzalan-

mişti. Uluslararası donör kuruluşları ile ülke kalkınma ajanslarının da dâhil olduğu on beş kuruluş, söz konusu anlaşmaya imza atmıştı. Bu kapsamda, gelişmekte olan ülkelerin Yüksek Denetim Kurumlarının kapasite geliştirme faaliyetlerine destek verilmesi amaçlanmaktadır. Donör desteği envanterinin oluşturulmasına ve diğer finansman kaynaklarına ek olarak bir havuz fonun oluşturulmasına da prensipte karar verilmiştir.

#### **4. Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydaların Gösterilmesi**

İç ve dış paydaşların artan ilgisi ve Yüksek Denetim Kurumlarınca sağlanan denetim hizmetlerindeki artan çeşitliliği göz önünde bulunduran INTOSAI, Yüksek Denetim Kurumlarının kattığı değerin ve sağladığı faydaların daha fazla tanıtılması gerekliliğini benimsemiş ve bunu bir stratejik öncelik olarak belirlemiştir. Bu konu, XX. INCOSAI tartışma konularından biri olarak kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır.

#### **5. Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi**

Johannesburg Kararlarında yolsuzluk, kamu finansmanını, yasal düzeni ve sosyal refahı tehdit eden, sosyal güvenliği tehlikeye atan ve yoksulluğun azaltılmasının önüne geçen yaygın, küresel bir sorun olarak tanımlanmıştır. Kararda, yolsuzluğu önlemek ve yolsuzlukla mücadele için, bölgesel çalışma grupları ile Yüksek Denetim Kurumları da dâhil olmak üzere INTOSAI'nin Uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum ile yolsuzlukla mücadele ağı ve diğer benzeri faaliyetler çerçevesinde yakın işbirliği yapması gerektiği ifade edilmiştir.

#### **6. INTOSAI İletişiminin Artırılması**

INTOSAI'nin İletişim Stratejisi XIX. INCOSAI tarafından 2007 yılında kabul edildi. İletişim Politikasında, INTOSAI üyeleri arasında serbest bilgi, düşünce, tecrübe ve birikim paylaşımının faydalarına ağırlık verilmekte ve üyeler arasında serbest iletişim teşvik edilmektedir. Politikada ayrıca tutarlılığın ve genel yerindeliğin sağlanması bakımından organizasyon dışı iletişim için net ve koordineli bir yaklaşımın faydaları üzerinde durulmuştur. Bu idealleri gerçekleştirmek amacıyla INTOSAI, 3. Amaç kapsamında daha detaylı bir şekilde tanımlanan beş adet iletişim hedefi belirlemiş ve etkin bir INTOSAI iletişimini teşvik etmek için bir strateji geliştirmiştir.

## **B- KONGRE'DE ELE ALINAN KONULAR**

Kasım 2008'de gerçekleştirilen 58. INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı sırasında, XX. INCOSAI'de ele alınmak üzere iki teknik konu onaylanmıştı. Bunlar; "Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar" ve "Çevre Denetimi ve Sürdürülebilir Kalkınma" ana başlıklarından oluşmaktaydı.

### **1. Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar**

Şubat 2007'de Viyana'da düzenlenen ve "küresel ortamda devlet denetiminin değeri ve faydaları" üzerinde durulan 19. BM/INTOSAI Sempozyumu ile birlikte, Yüksek Denetim Kurumunun vatandaşlarla olan ilişkisi önem kazanmaya başladı. Bu konuya ilişkin tartışmalar, Kasım 2007'de Mexico City'de düzenlenen XIX. INCOSAI'ye de taşındı. Burada, bu hususun XX. INCOSAI'de I. Konu olarak ele alınması için nihai bir müzakere belgesinin hazırlanmasına destek verebilecek Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar Çalışma Grubunun Güney Afrika Yüksek Denetim Kurumunun başkanlığında kurulması onaylandı.

Çalışma Grubu, Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydaların İletilmesi ve Tanıtılmasına ilişkin Çerçeveyi hazırlayarak XX. INCOSAI'ye sundu. Dokümanda yer alan temel amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için belirlenen gerekli temel şartlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

#### **Amaç 1 – Vatandaşların yaşamında fark yaratan bir kurum olarak tanınmak**

- Bağımsızlığa gölge düşürmeksizin, değişen ortama ve paydaş beklentilerine karşı duyarlı olma,
- Yönetimin kaynakların yasalara uygun ve sorumlu bir şekilde, niyet edilen amaç doğrultusunda, ekonomik, verimli ve etkin kullanımından sorumlu tutulmasını sağlanma,
- Yönetimde öngörü ve sürekli gelişimi teşvik etmek için bağımsız ve tarafsız anlayış ve rehberliğin güvenilir bir kaynağı olma,
- Tarafsız bilgi, basit ve net mesajlar ve denetim raporları ile mesajlarına uygun erişimin ilgili dilde sağlanması suretiyle halka yönetimi sorumlu ve duyarlı tutma olanağı verme,
- Yasama organı, komisyonlarından biri ya da yönetimden sorumlu olanlara denetim bulgu ve tavsiyelerine cevap verme ve uygun düzeltici eylemleri gerçekleştirmedeki farklı sorumluluklarını yerine getirme imkânı tanıma,

• Denetim bulguları ve önerilerinin uygulanmasını izleme ve önerilerin uygulanmasına ilişkin güvence sağlama.

## **Amaç 2 – bağımsız örnek bir kurum olarak tanınma**

- Bağımsızlık
- Saydamlık ve Hesapverilebilirlik
- Etik Kurallar
- Hizmet mükemmeliyeti ve kaliteye ilişkin hususlar
- İyi yönetim
- Bilgi ve birikimlerin paylaşılması
- Etkin iletişim

Kongre’de konuya ilişkin alınan kararlar kısaca şu şekilde özetlenebilir:

• INTOSAI Mesleki Standartlar Yönlendirme Komitesi ile istişare etmek suretiyle Çerçevenin yeniden gözden geçirilmesi ve INTOSAI’nin bütün prosedür şartlarının karşılamasının ardından ISSAI çerçevesinin birinci düzeyine ( Level 1: Founding Principles - Kurucu İlkeler) eklenmesi,

• Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar Çalışma Grubunun, INTOSAI Kapasite Geliştirme Komitesi ve INTOSAI Donör Yönlendirme Komitesi ile işbirliği yaparak, bu çerçeve ile ilgili olarak daha güvenilir ölçme araçlarını, 2013’te XXI INCOSAI’de görüşülmek üzere geliştirmesi,

• Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Sağladığı Faydalar Çalışma Grubunun, Yüksek Denetim Kurumlarının değer ve faydalarının kurumun tüm paydaşlarına iletilmesi ve tanıtımı için uygun araç ve vasıtaları geliştirmesi,

• Çerçevenin, “Yüksek Denetim Kurumları Veritabanı” projesi için kullanılabilmesi,

• Hesap verilebilirliğin artırılması ve gerekli olduğu hallerde idari ve/veya cezai yaptırımların uygulanması için Yüksek Denetim Kurumları, yargı ve yasama organları arasında işbirliğini teşvik etme,

• Sağlıklı koordinasyon ve entegrasyonun sağlanması

• Çerçevenin iç değerlendirme, meslektaş incelemesi ve INTOSAI stratejik planlaması için bir araç olarak kullanılabilmesi,

• INTOSAI’nin, tüm vatandaşların yaşamlarını etkileyerek ulusal sınırları aşan meseleleri ele almak için uluslararası ve bölgesel düzeyde diğer kuruluşlar ile işbirliği yaparak daha önemli bir rol oynaması gerektiğini kabul eder.

## **2. Çevre Denetimi ve Sürdürülebilir Kalkınma**

XX. INCOSAI'de ikinci tema olarak ele alınan "Çevre Denetimi ve Sürdürülebilir Kalkınma" konusuna ilişkin temel doküman, Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştayının başkanlığında hazırlandı.

Kasım 2010'da Güney Afrika, Johannesburg'da XX. INCOSAI'de yapılan görüşmeler sonucunda, INTOSAI üyeleri şu tavsiyeleri kabul etti:

### **Denetim, yönetim ve ilişkilerin geliştirilmesi**

- Sayıştayların ülkeleri için en uygun çevre ve sürdürülebilir kalkınma konularını önceliklendirmesi ve bu tür denetimlerin ilgili bütün yönetim sektörlerine dâhil etmesi,

- Sayıştayların, Çevre Denetimi Çalışma Grubunun ve INTOSAI bölgesel çalışma gruplarının, çevre ve sürdürülebilirlik konularında sorumlulukları olan önemli uluslararası ve bölgesel teşkilatlar arasında çevre denetimi ve doğal kaynak muhasebesinin önemine yönelik farkındalığı artırması ve bu teşkilatlar ile ilişki kurması,

- Çevre Denetimi Çalışma Grubunun, çok taraflı çevresel anlaşmalarla ilgili olarak Sayıştaylarca yapılan denetimlerden faydalanarak, bağımsız ve kanıta dayalı bulguların yer aldığı bir üst-düzey özet doküman hazırlaması ve bu dokümanı uluslararası kuruluşlarla paylaşması.

### **Standardizasyon**

- Çevre Denetimi Çalışma Grubunu, kamu sektörü için sürdürülebilirlik raporlama çerçevesi geliştirme sürecine destek vererek aktif bir şekilde katılmaya ve sürdürülebilirlik raporlarını nasıl denetleyecekleri hususunda Yüksek Denetim Kurumlarına rehberlik etmeye teşvik eder.

### **Etkinin artırılması**

Sayıştayların faaliyetlerini aşağıda belirtilen alanlar üzerinde yoğunlaştırması teşvik edilmiştir:

- Karar alıcılar ve saydam raporlama için hükümetlerce sağlanan çevre ve sürdürülebilir kalkınma verilerinin doğruluğu, güvenilirliği ve tamlığı,

- Çok taraflı çevre anlaşmalarında hükümetlerce verilen taahhütlerin uygulanması,

- Çevre ve sürdürülebilir kalkınma konuları ile ilgili olarak Yüksek Denetim Kurumları arasında koordineli denetimler.

### Kapasite ve metotların geliştirilmesi

Sayıştayların kapasitelerinin geliştirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Bu amaçla, Çevre Denetimi Çalışma Grubunun mevcut rehber materyallerinden yararlanması teşvik edilmiştir.

| <b>Ek: XX. INCOSAI'de Onaylanan Dokümanlar</b>                |  |
|---|--|
| <b>Mesleki Standartlar Komitesi</b>                           |  |
|   | INTOSAI Due Process" olarak adlandırılan; standartların ve iyi yönetim rehberlerinin geliştirilmesi, revize edilmesi veya kaldırılmasını düzenleyen sürece ilişkin doküman |
| <b>Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Projesi</b>                |  |
| <b>ISSAI 20</b>   | Saydamlık ve Hesap verebilirlik Prensipleri  |
| <b>ISSAI 21</b>   | Saydamlık ve Hesap verebilirlik Prensipleri İyi Uygulamaları   |
| <b>Kalite Kontrol Projesi</b>                                 |  |
| <b>ISSAI 40</b>   | Sayıştaylar için Kalite Kontrol  |
| <b>Mesleki Standartlar Komitesi Mali Denetim Alt-komitesi</b> |  |
| <b>ISSAI 1000</b>   | INTOSAI Mali Denetim Rehberlerine Genel Giriş  |
| <b>ISSAI 1003</b>   | INTOSAI Mali Denetim Rehberleri Terimler Sözlüğü   |
| <b>ISSAI 1200</b>   | Bağımsız Denetçinin Genel Görevi ve Uluslar arası Denetim Standartlarına Uygun Bir Denetimin Yürütülmesi   |
| <b>ISSAI 1210</b>   | Denetim Çalışmalarına İlişkin Şartların Belirlenmesi   |
| <b>ISSAI 1240</b>   | Mali Tablo Denetiminde Sahtecilikle ilgili olarak Denetçinin Sorumlulukları  |
| <b>ISSAI 1250</b>   | Mali Tabloların Denetiminde Yasalar ve Yönetmeliklerin Değerlendirilmesi   |
| <b>ISSAI 1265</b>   | İç Kontrol Zafiyetlerinin Yönetimden Sorumlu Olanlara Bildirilmesi   |
| <b>ISSAI 1320</b>   | Bir Denetimin Planlanması ve Yürütülmesinde Önemlilik  |
| <b>ISSAI 1402</b>   | Bir Hizmet Kuruluşundan Yararlanan Bir Kuruma İlişkin Denetim Hususları  |
| <b>ISSAI 1500</b>   | Denetim Kanıtı   |
| <b>ISSAI 1501</b>   | Denetim Kanıtı- Seçilen Hususlara İlişkin Spesifik Değerlendirme   |
| <b>ISSAI 1505</b>   | Harici Doğrulamalar  |
| <b>ISSAI 1510</b>   | Birincil Denetim İşleri- Açılış Bakiyeleri   |
| <b>ISSAI 1520</b>   | Analitik Süreçler  |
| <b>ISSAI 1530</b>   | Denetim Örneklem   |
| <b>ISSAI 1540</b>   | Adil Değer Muhasebe Tahminleri ile İlgili Beyanlar da Dâhil olmak üzere  |

*INTOSAI Yirminci Genel Kurul Toplantısı ve Johannesburg Kararları*

|  |  |
|--|--|
|  | Muhasebe Tahminlerinin Denetimi  |
| <b>ISSAI 1550</b>  | İlgili Taraflar  |
| <b>ISSAI 1560</b>  | Takip Eden Olaylar   |
| <b>ISSAI 1570</b>  | İşletmenin Sürekliliği Prensipleri   |
| <b>ISSAI 1580</b>  | Yazılı Beyanlar  |
| <b>ISSAI 1600</b>  | Özel Değerlendirmeler- Grup Mali Tablo Denetimleri (Component Denetçilerin Çalışması da dâhil)                       |
| <b>ISSAI 1610</b>  | İç Denetçilerin Çalışmalarından Yararlanılması   |
| <b>ISSAI 1620</b>  | Bir Denetçinin Uzmanlık Bilgisinden Faydalanma ve Yönetim  |
| <b>ISSAI 1700</b>  | Görüş Oluşturma ve Mali Tablolara ilişkin Raporlama  |
| <b>ISSAI 1705</b>  | Bağımsız Denetçi Raporundaki Görüşlerde Değişiklikler  |
| <b>ISSAI 1706</b>  | Bağımsız Denetçi Raporunda Denetçinin Vurgulamak İstedığı Hususların Yer Aldığı Paragraf ve diğer Vurgu Paragrafları |
| <b>ISSAI 1710</b>  | Karşılaştırmalı Bilgiler- Karşılık Gelen Rakamlar ve Karşılaştırmalı Mali Tablolar                                   |
| <b>ISSAI 1720</b>  | Denetlenmiş Mali Tabloları İçeren Belgelerde Yer Alan Diğer Belgelere İlişkin Denetçinin Sorumlulukları              |
| <b>Mesleki Standartlar Komitesi Performans Denetimi Alt-komitesi</b>     |  |
| <b>ISSAI 3100</b>  | Performans Denetim Rehberleri- Temel Prensipler  |
| <b>Mesleki Standartlar Komitesi Uygunluk Denetimi Alt-komitesi</b>       |  |
| <b>ISSAI 4000</b>  | Uygunluk Denetimi Rehberlerine Genel Giriş   |
| <b>ISSAI 4100</b>  | Mali Tablolar Denetiminden Ayrı Olarak Yürütülen Denetimler için Uygunluk Denetimi Rehberleri                        |
| <b>ISSAI 4200</b>  | Mali Tabloların Denetimi için Uygunluk Denetimi Rehberleri   |
| <b>Bilgi Paylaşımı Komitesi</b>  |  |
| <b>ISSAI 5411</b>  | Borç Göstergeleri  |
| <b>Kapasite Geliştirme Komitesi</b>                                      |  |
| <b>ISSAI 5600</b>  | Meslektaş Değerlendirmesi Kılavuzu - Ek Kontrol Listesi  |
| <b>Mesleki Standartlar Komitesi İç Kontrol Standartları Alt-komitesi</b> |  |
| <b>INTOSAI GOV 9140</b>  | Kamu Sektöründe İç Denetimin Bağımsızlığı  |
| <b>INTOSAI GOV 9150</b>  | Kamu Sektöründe Sayıştaylar ile İç Denetçiler Arasında Koordinasyon ve İşbirliği                                     |
| <b>Diğer Dokümanlar</b>  |  |
| <b>Muhasebe ve Raporlama Alt-komitesi</b>                                | Bağımsız bir standart koyma sürecinin önemi  |
| <b>İletişim Stratejisi Görev Gücü</b>                                    | INTOSAI İletişim Rehberi   |
| <b>Kapasite Geliştirme Komitesi</b>                                      | Sayıştaylarda Kapasite Geliştirme Rehberi  |
| <b>Program Değerlendirme Çalışma Grubu</b>                               | Sayıştaylar için Program Değerlendirme El Kitabı   |



# **SAYIŞTAY KARARLARI**

- **Temyiz Kurulu Kararları**



## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 30.11.2010

**No** : 32255

*B*irinci dereceden uzman unvanlı kadrolara atanarlara bu kadrolarda buldukları sürece daha önce almış oldukları en yüksek ek gösterge üzerinden ödeme yapılacağı hk.

Duruşma talebinde bulunan dilekçi ..... ile Sayıştay Savcı Vekilinin sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Göstergeler" başlıklı 43'üncü maddesinin (B) bendinde; " Ek Gösterge: Bu Kanuna tabi kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanır. II sayılı cetvelde yer alan unvanlarda değişiklik yapmaya ve yeni unvanlar ilave etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Bu ek göstergeler, ilgililerin belirtilen sınıf ve görevlerde buldukları sürece ödemelere esas alınıp, terfi bakımından kazanılmış hak sayılmaz. Kurumların 1, 2, 3 ve 4 üncü dereceli kadrolarına atanarlara uygulanacak ek göstergeler, ilgililerin daha önce bulunmuş oldukları kariyerleri ile ilgili sınıf veya ekli I sayılı Cetvelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfı (g) bölümünde belirtilen görevlerde kazanılmış hak aylık derecelerine göre alabilecekleri ek göstergelerden düşük olamaz.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve Üyelikleri, Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu Başkan ve üyelikleri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkan ve Üyelikleri, Müşavir ve 1'inci dereceden uzman unvanlı kadrolara atanarlara bu kadrolarda buldukları sürece daha önce almış oldukları en yüksek ek gösterge üzerinden ödeme yapılır." denilmektedir.

Buna göre, söz konusu 43. maddenin (B) bendinin 2. fıkrasında yer alan, "Bu ek göstergeler, ilgililerin belirtilen sınıf ve görevlerde buldukları

sürece ödemelere esas alınıp, terfi bakımından kazanılmış hak sayılmaz” hükmüne bir istisna getirilerek, 1'inci dereceden uzman unvanlı kadrolara atananlara bu kadrolarda buldukları sürece daha önce almış oldukları en yüksek ek gösterge üzerinden ödeme yapılmasına imkan sağlanmış olmakla birlikte, bulunulan en yüksek ek göstergeli sınıf ve görevin 1. dereceli uzmanlık görevinden bir önceki görev olacağına dair herhangi bir hüküm de bulunmamaktadır.

657 sayılı Kanun’un Ek 26’ncı maddesinde ise, “Bu Kanuna ekli IV sayılı Cetvelde unvanları yazılı görevlerde bulunanlara hizalarında gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda makam tazminatı ödenir. Makam tazminatı damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve ödemelerde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır.” denilmekte olup Kanun’a ekli IV sayılı Makam Tazminatı Cetveli’nin 4’üncü sırasının (b) bendinde; 1, 2, 3 ve 4. sıralarda yazılı görevlerde fiilen altı ay çalıştıktan sonra bu Kanunun 43 üncü maddesinin (B) bendinin üçüncü paragrafında belirtilen kadro ve görevlere atananlara 4.500 gösterge rakamı üzerinden makam tazminatı ödeneceği hükme bağlanmıştır.

17.08.1995 tarih ve 22377 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 141 seri no.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği’nin 5’inci maddesinde;

“562 sayılı KHK ile değişik IV Sayılı Makam Tazminatı Cetveli’nde sayılan görevlerde en az fiilen 6 ay bulduktan sonra makam tazminatı öngörülmeleyen bir göreve atanarak bir süre sonra 657 sayılı Kanun’un 43/B maddesinin üçüncü paragrafında belirtilen görevlere atananlar da Makam tazminatından yararlanacaklardır.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen hükümlerden de anlaşılacağı üzere, IV sayılı Makam Tazminatı Cetveli’nin 3. sırasında yer alan Genel Müdürlük görevinde fiilen altı ay çalıştıktan sonra makam tazminatı öngörülmeleyen bir göreve atanarak bir süre sonra 1. dereceden Uzman kadrosuna atananların 4.500 gösterge rakamı üzerinden makam tazminatı almaları gerekmektedir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 1’inci maddesinin (C) bendinin 1’inci sırasında, 7.000’den daha düşük göstergeler üzerinden makam veya yüksek hakimlik tazminatı öngörülen kadrolara atanmış olanlara, 15.000 gösterge rakamını geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca tespit edilecek gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile

çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödeneceği belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca çıkarılan 10.01.2002 tarih ve 2002/3546 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 1'inci maddesinde;

“15/1/2002 - 14/7/2002 tarihleri arasında geçerli olmak üzere, aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa göre almakta olan personelden; makam veya yüksek hakimlik tazminatı öngörülen kadrolara atanmış olanlardan, makam veya yüksek hakimlik tazminatı gösterge rakamları;

6.000 olanlara 9.000,

5.500 - 4.500 olanlara 7.000,

4.000 ve daha az olanlara 6.000

gösterge rakamının, almakta oldukları makam veya yüksek hakimlik tazminatı gösterge rakamlarına ilave edilmesi suretiyle bulunan gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenir.” denilmekte olup 05.07.2002 tarih ve 2002/4382 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 4 ve 5'inci maddeleri ile de 10.01.2002 tarih ve 2002/3546 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında yer alan görev tazminatının ödenmesine ilişkin hükümlerin uygulanmasına 15.07.2002 tarihinden itibaren devam olunacağı belirtilmiştir.

Buna göre, aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olan personelden makam tazminatı öngörülen kadrolara atanmış olanlardan, makam tazminatı gösterge rakamı 4500 olanlara 11.500 gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenmesi gerekmektedir.

657 sayılı Kanun'un “Memurluktan Çekilenlerin Yeniden Atanmaları” başlıklı 92'nci maddesinde;

“İki defadan fazla olmamak üzere memurluktan kendi istekleriyle çekilenlerden veya bu Kanun hükümlerine göre çekilmiş sayılanlardan tekrar memurluğa dönmek isteyenler, ayrıldıkları sınıfta boş kadro bulunmak ve bu sınıfın niteliklerini taşımak şartıyla ayrıldıkları tarihte almakta oldukları aylık derecesine eşit bir derecenin aynı kademesine veya 71 inci madde

hükümlerine uyulmak suretiyle diğer bir sınıfta eşit derecedeki kadrolara atanabilirler.

657 sayılı Kanuna tabi olmayan personelden kendi istekleri ile görevinden çekilmiş olanlar, boş kadro bulunmak ve gireceği sınıfın niteliklerini taşımak kaydı ile bu Kanuna tabi kurumlardaki memuriyetlere atanabilirler.

Yasama görevinde veya bakan olarak geçirilen her yıl bir kademe ilerlemesi ve her iki yıl bir derece yükselmesine esas olacak şekilde değerlendirilir.” denilmektedir.

Bu çerçevede; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü’nde 8 ay 5 gün Genel Müdür olarak görev yaptıktan sonra sırasıyla 20.06.1994 tarihinde APK Uzmanlığına; 12.12.1994 tarihinde Özel Kalem Müdürlüğüne; 12.01.1995 tarihinde ise tekrar APK Uzmanlığına atandıktan sonra bu görevde iken 01.09.1995 tarihinde istifa ederek memuriyetten ayrılan ve 01.12.2004 tarihinde birinci dereceli uzman kadrosuna açıktan atanan .....’e 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 43’üncü maddesinin (B) bendinin 3’üncü fıkrasında yer alan “1’inci dereceden uzman unvanlı kadrolara atanana bu kadrolarda buldukları sürece daha önce almış oldukları en yüksek ek gösterge üzerinden ödeme yapılır.” hükmü gereği 6400 Ek Gösterge; 141 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği 5’inci maddesi ve 657 sayılı Kanun’a ekli IV sayılı Makam Tazminatı Cetveli’nin 4’üncü sırasının (b) bendi gereği 4500 gösterge rakamı üzerinden Makam Tazminatı ve buna bağlı olarak da 11.500 gösterge rakamı üzerinden Görev Tazminatı ödenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının kabulü ile, 895 sayılı ilamın 1. maddesi ile .....-TL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 30.11.2010

**No** : 32355

***T**oplu İş Sözleşmesi uyarınca akdi tatil olarak düşünülmesi gereken Cumartesi günü yapılan fazla çalışmaların Sözleşmenin ilgili maddesi gereği normal çalışma ücretlerinin % 100 fazlası olarak ücretlendirilmesi gerektiği hk.*

Duruşma talebinde bulunan dilekçi ..... Vekili Avukat ..... ile Sayıştay Savcı Vekilinin sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

695 sayılı ilamın 1. maddesi ile ..... Belediyesi ve Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası ile Hizmet-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi uyarınca Cumartesi ve Pazar günlerinin hafta tatili olarak belirlenmesi ve fazla çalışma ile fazla sürelerle çalışma ücretlerinin normal çalışma ücretinin % 100 fazlası olarak belirlenmesi sonucu Temizlik İşleri Müdürlüğü bünyesinde çalışan işçilere Cumartesi günleri yapılan çalışmaların karşılığının normal çalışma ücretlerinin % 100 fazlası olarak ödenmesi nedeniyle .....- TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesi neticesinde; ..... Belediyesi ve Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası ile Hizmet-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin 46'ncı maddesi ile Cumartesi ve Pazar günlerinin hafta tatili olarak belirlendiği ve hafta tatilinde çalıştırılacak işçilere çalıştıkları her gün için yevmiyelerine ilave iki yevmiye ödeneceğinin kararlaştırıldığı; ayrıca, Toplu İş Sözleşmesinin 47'nci maddesi ile de fazla sürelerle çalışma ve fazla çalışma için ödenecek ücretin normal çalışma ücretinin % 100 fazlası olarak belirlendiği; buna göre Cumartesi günleri çalıştırılan işçilere çalıştıkları her saat başına normal çalışma ücretlerinin % 100 fazlasının ödendiği görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Saklı Haklar" başlıklı 45 inci maddesinde; "Toplu iş sözleşmesi veya iş sözleşmelerine hafta tatili, ulusal bayram ve

genel tatillerde işçilere tanınan haklara, ücretli izinlere ve yüzde usulü ile çalışan işçilerin bu Kanunla tanınan haklarına aykırı hükümler konulamaz.

Bu hususlarda işçilere daha elverişli hak ve menfaatler sağlayan kanun, toplu iş sözleşmesi, iş sözleşmesi veya gelenekten doğan kazanılmış haklar saklıdır.” denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Hafta Tatili Ücreti” başlıklı 46’ncı maddesinde ise, bu Kanun kapsamına giren işyerlerinde, işçilere tatil gününden önce 63 üncü maddeye göre belirlenen iş günlerinde çalışmış olmak koşulu ile yedi günlük bir zaman dilimi içinde kesintisiz en az yirmi dört saat dinlenme (hafta tatili) verileceği hükme bağlanmış olup, çalışılmayan hafta tatili günü için işveren tarafından bir iş karşılığı olmaksızın o günün ücretinin tam olarak ödeneceği belirtilmiştir.

..... Belediyesi ve Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası ile Hizmet-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin 46’ncı maddesinde; “Ulusal Bayram, genel tatil ve hafta tatillerinde işçilerin dinlendirilmesi esastır. Hafta tatili Cumartesi ve Pazar günüdür. Ancak onayı alınarak çalıştırılacak işçilerin, çalıştırıldıkları her gün için yevmiyelerine ilave iki yevmiye ödenir.” denilerek Cumartesi ve Pazar günleri hafta tatili olarak belirlenmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 3 üncü maddesinde; “Hafta tatili Pazar günüdür. Bu tatil 35 saatten az olmamak üzere Cumartesi günü en geç saat 13.00’ten itibaren başlar.” denilmektedir. Buna göre, hafta tatilinin Pazar günü olacağı hüküm altına alınmış olmakla birlikte; Cumartesi günü, Toplu İş Sözleşmesinde öngörülen çalışma süresinin haftanın diğer günlerinde doldurulması halinde akdi tatil olarak verilebilir.

4857 sayılı Kanun’un “Fazla Çalışma Ücreti” başlıklı 41 inci maddesinde;

“Ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabilir. Fazla çalışma, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırk beş saati aşan çalışmalardır. 63 üncü madde hükmüne göre denkleştirme esasının uygulandığı hallerde, işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık iş süresini aşmamak koşulu ile, bazı haftalarda toplam kırk beş saati aşsa dahi bu çalışmalar fazla çalışma sayılmaz.



Her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi suretiyle ödenir.

Haftalık çalışma süresinin sözleşmelerle kırk beş saatin altında belirlendiği durumlarda yukarıda belirtilen esaslar dahilinde uygulanan ortalama haftalık çalışma süresini aşan ve kırk beş saate kadar yapılan çalışmalar fazla sürelerle çalışmalardır. Fazla sürelerle çalışmalarda, her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yirmi beş yükseltilmesiyle ödenir.

Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma yapan işçi isterse, bu çalışmalar karşılığı zamlı ücret yerine, fazla çalıştığı her saat karşılığında bir saat otuz dakikayı, fazla sürelerle çalıştığı her saat karşılığında bir saat onbeş dakikayı serbest zaman olarak kullanabilir.” hükmü bulunmaktadır.

..... Belediyesi ve Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası ile Hizmet-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi'nin 47 nci maddesinde ise;

“40 saatin üzerinde yapılan çalışmalar fazla sürelerle çalışma, kanuni haftalık çalışma süresinin üzerinde yapılan çalışmalar fazla çalışmadır. Fazla sürelerle çalışmalar ile fazla çalışmalar, işçiler arasında hakkaniyet esaslarına göre ve aynı unvandaki işçiler arasından sırayla yaptırılır. Yapılacak her bir saat fazla sürelerle çalışma ile fazla çalışma için ödenecek ücret, normal çalışma ücretinin % 100 fazlasıdır. Bu çalışmaların karşılığı zamlı ücret yerine aynı artış esasına göre izin ile de karşılanabilir.” hükmü getirilerek fazla sürelerle çalışma ve fazla çalışma ücretleri hakkında 4857 sayılı Kanun'daki hükümlere kıyasla işçiler lehine hükümler getirilmiştir.

Anayasa'nın “Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı” başlıklı 53 üncü maddesi ışığında çıkarılan 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nun “Toplu İş Sözleşmesine Konulamayacak Hükümler” başlıklı 5 inci maddesinde; “Toplu iş sözleşmelerine, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, milli egemenliğe, Cumhuriyete, milli güvenliğe, kamu düzenine, genel asayişe, genel ahlaka ve genel sağlığa aykırı hükümler ile kanunlarda suç sayılan fiilleri teşvik, tahrik ve himaye eden veya kanun veya tüzüklerin emredici hükümlerine aykırı hükümler konulamaz.” denilmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi çalışma hayatını düzenleyen İş Kanunu hükümleri kural olarak nispi emredici olmakla birlikte zaman zaman mutlak emredici hükümler de yasada yer almaktadır. Nitekim; 2822 Sayılı Kanunun 5 inci maddesinde Toplu İş Sözleşmesine kanunların emredici hükümlerine aykırı hükümler konulamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Bu kapsamda aksi belirtilmedikçe, iş kanunları ile çalışma şartları konusunda getirilen hükümler mutlak emredici hukuk kuralları olmayıp nispi emredici kurallardır. Hizmet sözleşmeleri ve özellikle de toplu iş sözleşmeleri ile kanun hükmüne nazaran daha çok işçi lehine hükümler getirilmesi halinde, aynı konuda artık kanun hükmü değil; toplu iş sözleşmesindeki hükümler uygulanır ve söz konusu durumda sözleşmedeki ilgili hükümlerin kanuna aykırılığında söz edilemez. Esasen Anayasa'nın 53. maddesinde kaynağını bulan ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile uygulamaya konulan toplu iş sözleşmesi özerkliği ya da toplu iş sözleşmesiyle düzenleme yapabilme yetkisi denilen kavramların işlevi ve içeriği de budur.

Hal böyle olunca fazla çalışmaya ilişkin yasa hükmünün mutlak emredici nitelikte olduğu söylenemez. Buna göre, fazla sürelerle çalışma ücretinin normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının % 25 fazlası, fazla çalışma ücretinin ise normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının % 50 fazlası olduğuna ilişkin yasa hükmü, fazla sürelerle çalışma ve fazla çalışma ücretlerinin toplu iş sözleşmeleri ile işçiler lehine yükseltilmesi karşısında hukuki bir engel olarak görülmemelidir.

Bu itibarla, ..... Belediyesi ve Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası ile Hizmet-İş Sendikası arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesi uyarınca Cumartesi günü akdi tatil olarak düşünüldüğünde, bu günlerde yapılan fazla sürelerle çalışma ve fazla çalışmaların Toplu İş Sözleşmesinin 47 nci maddesi gereği normal çalışma ücretlerinin % 100 fazlası olarak ücretlendirilmesi gerekeceğinden 695 sayılı ilamın 1. maddesi ile toplam .....- TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA;

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 07.12.2010

**No** : 32395

**B**üyükşehir Belediyesi'nde genel sekreter, genel sekreter yardımcısı ve başkan danışmanı olarak görev yapan personele, maaşlarına ilave olarak; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı personeline 4077 sayılı "Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun" uyarınca ek ödemede bulunulmasının yasal olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22. maddesinde;

*"PERSONEL İSTİHDAMI*

*Madde 22 - Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.*

*Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar." denilmektedir.*

Yukarıda yer verilen madde hükmünde yer alan; "ilgili mevzuat" ve "haklar" ibarelerinden; üstlenilen görevin özelliği ve hizmet gereği gibi farklı nedenlerle ödemeler öngören mevzuat hükümleri değil, görev yaptığı kurum ne olursa olsun, "genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık genel müdürleri" ve "genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık müstakil daire başkanları" için istisnasız aynı miktar ve orandaki mali hakların (aylık, ek gösterge, taban aylığı, kıdem aylığı, iş güclüğü zammı, temininde güçlük zammı, makam tazminatı, özel hizmet tazminatı, görev tazminatı, denge tazminatı) ödenmesini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve

4505 sayılı Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun ile 375 ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerin anlaşılması gerekmektedir.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Personeline Yapılacak Ek Ödemeye İlişkin Usul ve Esaslar'ın 2. maddesinde; bu esasların, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında fiilen çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personeli kapsayacağı, 4./d maddesinde ise, ek ödemenin hak edilmesinde ve ödenmesinde bu esaslarda belirtilen haller dışında, 657 sayılı D.M.K.'nin aylıklara ilişkin hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Dolayısıyla, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı personeli için öngörülen ek ödemedan sadece fiilen görev yapan Bakanlık personeli faydalanabilecektir. 5393 sayılı Kanun'un 22. maddesinde yer alan hükmün bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle; 48 sayılı ilamın 1 maddesi ile; ..... TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,  
karar verildi.





**T.C.**  
**SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**  
Yayın İşleri Müdürlüğü  
06100 Balgat/ANKARA

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

**ISSN : 1300 - 1981**