



TEFTİŞ KURULLARINA İLİŞKİN MEVZUATIN KATEGORİK OLARAK YORUMLANMASI-1 (1923-1960 YILLARI ARASI DÖNEM)

ÖZET: Cumhuriyetin ilk yıllarından beri, Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde önemli fonksiyonlar görmüş olan teftiş kurulları; görevleri, yetkileri, yapısı ve niteliği açısından hep tartışılmış hatta zaman zaman da eleştirilere maruz kalarak reforma tabi tutulmaları gerektiği ifade edilmiştir. Bu çalışmada bu tür tartışmalara girilmeksizin, tamamen nesnel ölçütlere dayanılarak belirli karakteristik özellikler çerçevesinde, teftiş kurullarına ilişkin mevzuat incelenmeye çalışılmıştır. İncelemeler kapsamında temel karakteristiği yansıtacak şekilde mevzuattan örnekler verilerek dönemin teftiş kurullarının fotoğrafı çekilmiş ve bu tespitlerden yola çıkarak bazı değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu çalışmayla, teftiş kurullarının işlevi ve/veya işlevsizliği konusunda günümüzde yapılan tartışmaların kişisel değer ve tutumlardan uzak bir şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği düşüncesiyle, belge ve metinlere dayanarak teftiş kurulları hakkında somut ve nesnel veriler oluşturulmaya çalışılmıştır.

ANAHTAR KELİMELE: Teftiş kurulu, teftiş heyeti, müfettiş, teftiş, soruşturma, tahkik, inceleme, tetkik, tüzük, nizamname, yönetmelik.

1. GİRİŞ

Bu makalenin amacı, 1923-1960 yılları arasında teftiş hizmetlerine ilişkin olarak yürürlüğe koyulmuş mevzuatın belli bir sistematik dahilinde değerlendirmesini yapmak ve bu değerlendirme çerçevesinde sonuçlar çıkararak belirtilen yıllar arasındaki teftiş hizmetlerine ilişkin mevzuatın belli ana başlıklar altında temel karakteristiğini ortaya koymaktır.

Çalışma 1923-1960 yılları arasındaki düsturlarda ve resmi gazetede yayınlanmış olan teftiş hizmetlerine ve teftiş kurullarına ilişkin kanun, nizamname, tüzük, talimatname ve yönetmelikler esas alınarak gerçekleştirilmiştir. Öte yandan, her ne kadar çalışmanın kapsamına ilişkin başlangıç tarihi 1923 yılı yani Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş tarihi olarak belirlenmiş olsa da, nitelikleri itibariyle Cumhuriyet döneminde

Onur AY TAR
İç Denetçi
Ulaştırma Bakanlığı

"Teftiş birimlerinin içinde buldukları kurumun en üst yöneticisine bağlı olacak şekilde konumlandırılmalarının temel nedenini, teftiş birimlerinin istisna tutulmaksızın kurumun tüm işlem ve faaliyetlerini teftiş, tetkik ve tahkik etme yetkisinin doğal bir sonucu olarak açıklamak mümkündür. Ayrıca, bağlı bulunan makam adına denetim yapılması da bu durumu açıklayan bir başka nedendir"

de yürürlükte kalmış olan ve Osmanlı Devleti zamanında çıkarılmış teftiş hizmetlerine ilişkin bazı mevzuat da araştırmamız kapsamına dahil edilmiştir. Bunun karşın, askeri teşkilat içinde yer alan teftiş birimlerine ilişkin mevzuat ise çalışmamız kapsamına dahil edilmemiştir.

Araştırmamız kapsamında 42 adet mevzuat metni incelenmiş olup söz konusu mevzuata ilişkin liste EK 1 ve EK'2 de yer almaktadır.

2. MEVZUATIN TEMEL KARAKTERİSTİĞİNE GÖRE DEĞERLENDİRİLMESİ

Araştırmamızda temel yöntem olarak; mevzuatın ayrıntılı olarak incelenmesi ardından da temel konu başlıkları belirlenerek teftiş kurullarına ilişkin mevzuatın bu ana başlıklar altında değerlendirmesinin yapılması benimsenmiştir. Söz konusu başlıklar teftiş hizmetinin veya örgütlenmesinin nitelikleri göz önüne alınarak belirlenmiştir.

A. ÖRGÜTLENME BİÇİMİ

Türk kamu yönetimi sisteminde bir çeşit kurmay hizmeti niteliği taşıyan teftiş hizmetleri bu özelliğinden dolayı bakanlık, genel müdürlük vb. gibi örgütler içinde en üst yöneticiye bağlı olacak düzeyde kademlendirilmişlerdir. Nitekim incelememize konu 1923 ve 1960 yılları arasındaki teftiş kurullarına ilişkin mevzuatta da bunu açıkça görmek mümkündür. İncelenen mevzuatta yer alan bütün teftiş birimleri, içinde yer aldıkları örgütün en üst amirine bağlanmış bulunmaktadır.

Söz konusu mevzuat içindeki örneklere baktığımızda ise Maarif müfettişi umumilerinin hukuk, salahiyet ve vezaifi hakkında Talimatnamenin kabulüne dair Kararnamenin 1. maddesinde "Maarif Vekaleti teftiş heyeti..... ve doğrudan doğruya Vekalet (Bakanlık) makamına merbut (bağlı) olmak üzere....." denilmek suretiyle, Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 7. maddesinde "başmüfettişler ve müfettişler; doğrudan doğruya vekalet makamına bağlı olup heyet reisinin idaresi altında vazife görürler" denilmek suretiyle, Münakalat Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 3. Maddesinin a bendinde "...vekaletten alacağı emir ve talimata tevfikan vekil namına teftiş ve tetkik etmekten..." şeklinde ve Devlet Üretme Çiftlikleri Umum Müdürlüğü Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 4. Maddesinde "Teftiş heyeti,umum müdür adına teftiş etmek ve gerekli tetkik ve tahkikleri yapmakla vazifelidir." denilmek suretiyle teftiş kurulunun ve dolayısıyla müfettişlerin görev yaptıkları örgütün en üst yöneticilerine bağlı olarak çalıştıkları ifade edilmiştir.

Teftiş birimlerinin içinde buldukları kurumun en üst yöneticisine bağlı olacak şekilde konumlandırılmalarının temel nedenini, teftiş birimlerinin istisna tutulmaksızın kurumun tüm işlem ve faaliyetlerini teftiş, tetkik ve tahkik etme yetkisinin doğal bir sonucu olarak açıklamak mümkündür. Ayrıca, bağlı bulunan makam adına denetim yapılması da bu durumu açıklayan bir başka nedendir.

Öte yandan, incelenen dönem içinde yer alan teftiş birimlerinde, bazı istisnalar hariç olmak üzere, benzerlikler söz konusu olduğu görülmektedir. Günümüz teftiş birimlerinde olduğu gibi o dönem içindeki birimlerin de, başkan (reis), başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcısı (müfettiş muavini) kadrolarından oluştuğu anlaşılmaktadır. Kimi teftiş birimlerinde bu kadroların tamamı varken kimi teftiş birimlerinde ise bir veya birkaçı bulunmaktadır. Kadro unvanı olmakla birlikte başkan yardımcılığı görevi bu örgütlenme içinde yer alan başka bir unsurdur.

Örneğin, 1949 yılında yürürlüğe giren Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğüne göre Teftiş Kurulu (benzer durum Çalışma Vekaleti Teftiş Heyeti içinde geçerlidir); başkan, başmüfettişler, müfettişler ve müfettiş yardımcılarında oluşmakta iken 1941 tarihli Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesine göre Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti bir başkan, başmüfettişler ve mü-



"Teftiş faaliyeti esasen, kurum tarafından yürütülen bütün işlem ve faaliyetlerin yürürlükte bulunan mevzuat ve kurallara uygunluğunun denetlenmesidir. Ayrıca, teftiş görevlerinde sadece mevzuata uygun faaliyet yürütülüp yürütülmediği değil bunun yanı sıra çalışanların niteliklerinin ve durumlarının da denetlenmesi söz konusudur. İncelenen mevzuatta bu durumu doğrular bir çok hüküm bulunmaktadır"

fettişlerden oluşmaktadır. Kimi teftiş kurulu ise sadece başkan ve müfettişlerden oluşurken 1929 tarihli Nafia Müfettişleri Talimatnamesine göre nafia teftiş heyetinin bir başmüfettiş ve müfettişlerden oluşacağı belirtilmiştir. 1339 (1923) tarihli Evkaf Müfettişleri Talimatnamesinde ise teftiş heyetinin belirlenmiş mıntkalarda görevli olan müfettişlerden oluşacağı belirtilerek kadro olarak heyetin sadece müfettişlerden oluştuğu ifade edilmiştir. Teftiş birimleri içinde kadro unvanlarının ayrımı ve örgütlenmenin ilk başladığı teftiş birimi olması bakımından en orijinal örneği ise maliye teftiş heyeti içinde görmekteyiz. 1330 (1914) tarihli Maliye Teftiş Heyeti Nizamnamesine göre heyet bir müdür-i umuminin (genel müdür) başkanlığında 1.,2.,3. ve 4. sınıf müfettişliklerden ve müfettiş muavinliklerinden oluşmakta ve kadro unvanı olmamakla birlikte sermüfettiş –bugünkü anlamda başmüfettiş- unvanlı kişinin koordinatörlüğünde teftiş ekipleri çalışmaktadır.

Öte yandan, teftiş birimlerinde zaman içerisinde, yazışmaları gerçekleştirmek ve teftiş kurulunun idari nitelikte günlük işlerini yapmak amacıyla bir de büro teşkil edilerek gerekli sayıda personel çalıştırılması sağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden de görüleceği üzere; tarihsel dönem içerisinde kadro unvanları açısından teftiş birimlerinde değişimler olduğu, başlangıçta teftiş birimleri sadece müfettişlerden –istisnalar dışında- oluşurken zaman içerisinde birimin yönetiminden sorumlu bir başkanın ortaya çıktığı, ayrıca kıdem açısından ayırım yapmak üzere başmüfettiş

kadrosunun ihdas edildiği, öte yandan müfettişlik mesleğine girişte bir çeşit stajerlik dönemi unvanı kabul edilen müfettiş yardımcılığı kadrosunun oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu sebepten dolayı, zaman içerisinde teftiş birimlerinde kıdem ön plana çıktığı yorumunu yapmak da mümkündür.

B. GÖREV YERİ-ÇALIŞMA MERKEZİ

1923-1960 yılları arasında yürürlüğe girmiş olan teftiş hizmetleri ile ilgili mevzuat incelendiğinde, teftiş birimlerinde görev yapan müfettişlerin buldukları kurumun merkez teşkilatında dolayısıyla merkezinin bulunduğu ilde görev yapmasının esas olduğu görülmektedir. İncelenen dönemdeki mevzuatın büyük çoğunluğu bakanlık Teftiş kurullarına ait olduğundan, söz konusu müfettişlerin görev merkezinin Ankara olduğu görülmektedir. Nitekim bu duruma mevzuattan örnek vermek gerekirse, 1951 tarihli Ulaştırma Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 1.maddesinde "Teftiş kurulunun merkezi Ankara'dır" ibaresine yer verilmektedir. Aynı ibareye Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 2. Maddesinde de yer verilmektedir.

Öte yandan, bazı teftiş kurullarının merkezleri haricinde yani Ankara dışında görev merkezleri oluşturulabileceğine bazı mevzuatta hükme bağlanmıştır. Buna göre, bazı mevzuatta lüzum görülmesi halinde mıntkalar tesisleriyle tali merkezler kurulabileceği belirtilmiştir. Bu uygulamanın en farklı örneği ise Evkaf Müfettişlerinin yapılanmasıdır. 1339 tarihli Talimatnameye göre "Türkiye evkafı teftişat noktasından dokuz mıntkaya ayrılacak ve her mıntka bir müfettişin sorumluluğu altında olacaktır." Bu uygulamayı teftiş sistemi içinde en farklı uygulamalardan biri olarak kabul etmek mümkündür.

Bazı teftiş kurullarında ise başlangıçta merkez ve mıntkalar şeklinde bir örgütlenmeye gidilmiş iken bu sistem değiştirilerek sadece merkez şeklinde örgütlenilmiştir. Bu duruma örnek olarak, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 2. Maddesine göre başlangıçta teftiş mıntkaları ve bunları yönetmekle görevli başmüfettişler var iken 1958 tarihli değişiklik ile mıntkalar kaldırılarak aynı madde "müfettişlerin merkezi Ankara'dır" şeklinde düzenlenmiştir.

"Yetkilerle paralel olarak sorumluluk niteliği taşıyan bu tür kurallar müfettişlerin dürüstlük ve tarafsızlık niteliklerinin ve gizlilik esasına riayet etmelerinin sağlanması için bir tür önlem niteliği taşımaktadır. Bu hususa daha ayrıntılı bir örnek vermek gerekirse maarif müfettişleri talimatnamesinin 9 maddesinde 'yaptığı tahkikat ve teftişatta bitaraf olmak' gibi müfettişlerin mutlaka uyması gerek bir şart getirilmiştir"

C. GÖREVLERİ

Bahse konu dönem içerisinde yürürlükte bulunan mevzuata göre teftiş kurullarının en temel görevlerini 3 ana başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; teftiş, tetkik (inceleme) ve tahkik (soruşturma) faaliyetleridir. Bu 3 ana görev dışında kuruldandan kurula değişmekle birlikte danışmanlık, araştırma vb. görevler olduğu gibi teftiş birimlerinin yönetimi görevini de görevler kapsamında değerlendirmemiz mümkündür.

Yukarıda belirtilen 3 ana görevden en temeli, en önemlisi ve hatta bu hizmet türüne ismini veren 'teftiş' faaliyeti esasen, kurum tarafından yürütülen bütün işlem ve faaliyetlerin yürürlükte bulunan mevzuat ve kurallara uygunluğunun denetlenmesidir. Ayrıca, teftiş görevlerinde sadece mevzuata uygun faaliyet yürütülüp yürütülmediği değil bunun yanı sıra çalışanların niteliklerinin ve durumlarının da denetlenmesi de söz konusudur. İncelenen mevzuatta bu durumu doğrular bir çok hüküm bulunmaktadır.

Tahkik ise denetleme yetkisi dahilinde bulunan kurum veya kişiler hakkında isnat edilen iddiaların soruşturulması ve araştırılmasına yönelik bir faaliyettir. İncelenen mevzuatın tamamında bu görev teftiş birimlerine verilmiş olup tahkikatın nasıl yapılacağına dair mevzuat içinde usullere de yer verilmiştir. Bu durum kimi mevzuatta Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkata veya Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa atıf yapılmak suretiyle kimi mevzuatta ise münhasıran tahkikin nasıl yapılacağına ilişkin usul belirtilmek suretiyle yer almıştır.

Örneğin, Evkaf Müfettişleri Talimatnamesinin 21 ve 22. Maddelerinde, 1929 tarihli Nafia Müfettişleri Talimatnamesinin 21-25. Maddelerinde, 1949 tarihli Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 37. ve 40. Maddeleri arasında soruşturmanın nasıl gerçekleştirileceği hususlarına yer verilmiştir.

Üçüncü görev türü olan tetkik ise özel olarak belirlenmiş bir konu üzerinde yürütülen inceleme faaliyetidir. Tetkik görevi genelde müfettişin bağlı olduğu makam tarafından araştırılmasını veya incelenmesini istediği bir konu üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Yukarıda belirtilen her üç görevin dışında teftiş birimlerinin içinde bulunduğu kurumların görev alanlarına bağlı olarak bir nevi dış denetim kabul edilebilecek görevleri de bulunmaktadır. Yani bazı teftiş birimlerinin görev alanı kendi kurumları ile sınırlı olmayıp kurumlarının denetim ve düzenlemesi altında olan başka kurum ve müesseseleri de kapsamaktadır.

Bunun örneklerine maarif müfettişlerinde, maliye müfettişlerinde, nafia müfettişlerinde ve sıhhat ve içtimai muavenet müfettişlerinde rastlamak mümkündür. Nitekim, sıhhat ve içtimai muavenet vekaleti teftiş heyeti nizamnamesinin "teftiş heyetinin vazife ve salahiyetleri" başlıklı 5. Maddesinin a bendinde "milli müdafaa vekaleti teşkilatına ait olanlar müstesna olmak üzere resmi ve hususi bütün teşkilat, daire ve müesseselerin sıhhatle alakalı işlerini teftiş etmek", d bendinde "husussi hastaneler, radyoloji, radyum ve elektrikle tedavi ve diğer fizyoterapi müesseseleri, seriri ve gıdai taharriyat ve tahlilat yapılan ve misli teamüller aranılan umuma mahsus bakteriyoloji ve kimya laboratuvarları.....tababet ve şubatı sanatları mensuplarının muayenehaneleri diğer bilimum teşekkülleri teftiş ve murakebe etmek" denilmek suretiyle sağlıkla ilgili bütün kurumları ve faaliyetleri denetleyebilecekleri belirtilmiştir. Ticaret Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesine göre ise müfettişler vekaletle bağlı kurumların yanı sıra, esnaf cemiyetlerinin, yerli ve ecnebi bilimum şirketlerin teftişi ve murakebesi ile görevlendirilmişlerdir.

Yukarıda belirtilen görevlerin icrasının resen mi yoksa herhangi bir emir üzerine mi gerçekleştirildiği ise teftiş birimlerinin görev alanına ilişkin konuların bir diğer önemli yönünü göstermektedir. İncelenmiş olan mevzuattan görülmektedir ki, Cumhuriyet öncesinde



ve Cumhuriyetin ilk yıllarında yürürlüğe girmiş olan mevzuatta müfettişlere resen teftiş ve tahkik (teftişler program dahilinde yapılmakla birlikte özellikle tahkik konusunda bu durum daha fazla görülmektedir) yetkisi verilmiş iken daha sonraki yıllarda çıkarılmış olan düzenlemelerde vekalet emri ile teftiş ve tahkik yetkisine doğru bir eğilim gözlemlenmiştir.

Bu durumu mevzuat üzerinden örneklendirirsek durum daha açık olarak anlaşılabilir.

1339 tarihli Evkaf Müfettişleri Talimatnamesinin 4. Maddesinde “her müfettiş kendi mıntıkası dahilindeki vezaifi teftişyeyi doğrudan doğruya ifa eder” denilmek suretiyle, maarif müfettişleri talimatnamesinin 29. Maddesinde ise “müfettişi umumiler gerek doğrudan doğruya muttali oldukları ve gerek Vekaletçe memur edildikleri bir mesele hakkında veyahut hüviyeti malum bir zat tarafından ihbarname ile memur ve muallimlerden birine mücazati müstelzim bir madde isnat edildiği vakit tahkikat icra ederler ve neticei tahkikatı vekaletle bildirirler.” Denilmek suretiyle, 1929 tarihli nafia müfettişleri talimatnamesinin 25. Maddesinde “daireyi teftişyesinde bir memur hakkında verilecek ihbarname imzalı olduğu veyahut imzasız olup mahiyeti ciddi bir şüpheli dai bulunduğu takdirde müfettiş ihbarı vaki hakkında tahkikat ve teftişata mübaşeretle¹ (bir işe girişme veya başlama, bir işi bizzat yapma) keyfiyetten Vekaleti haberdar edecektir.” Denilmek suretiyle müfettişlere re’sen teftiş ve tahkik yetkisi verildiği görülmektedir.

Öte yandan, 1937 tarihli Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 1. Maddesinde “Nafia teftiş heyeti;... Vekaletten alacağı emir ve talimat dairesinde teftiş, tetkik ve tahkik ile mükelleftir” denilmek suretiyle, 1940 tarihli Ticaret Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 12. Maddesinde “müfettişler vekaletten aldıkları program veya emirlerle vazife görür” denilmek suretiyle, 1940 tarihli Gümrük ve inhisarlar vekilliği teşkilat ve vazifelerine dair nizamname nin 6. Maddesinde teftiş heyeti reisinin görevi olarak, “teftiş, tetkik ve tahkik işlerine ait olmak üzere vekil tarafından müfettişlere verilecek vazifelerin ifasını takip etmek” denilmek suretiyle müfettişlerin bağlı olduğu makam emri ile görevlerini ifa edecekleri hükme bağlanmıştır.

1 Osmanlıca-Türkçe Sözlük, Prof. Dr. Ahmet DOĞAN, Akçağ Yayınevi, Ankara, 2005, s.449

D. YETKİLERİ

Türk Kamu Yönetimi sistemi içinde yetkiler konusunda kanunilik (burada kastedilen mevzuatla düzenleme yapılması) esas olduğundan dolayı teftiş hizmetlerine ilişkin olarak da müfettişlerin yetkileri, ilgili oldukları mevzuatta açıkça belirtilmiştir. İncelenen dönem içerisindeki mevzuat metinlerinde de müfettişlerin görevlerini yürütmeleri için gerekli olan yetkiler ayrıntılı olarak nizamname, talimatname veya tüzükler içerisinde yer almaktadır. Söz konusu yetkilerin, farklı kelimelerle ifade edilmiş olsa da, tüm kurumlar ve teftiş birimleri için benzer nitelikte olduğu görülmektedir.

Söz konusu yetkileri maddeler halinde sıralarsak;

1-Kurumun tüm faaliyet ve işlemlerine ilişkin olarak gizli de olsa bütün evrak ve defterleri, belgeleri, para ve para hükmündeki kıymetli evrağı, demirbaş eşya ve ayniyatı görmek, incelemek ve saymak.

2-Yapılan işle ilgili olarak doğrudan doğruya veya kurum kanalıyla yazışma yapmak.

3-Yürütülen inceleme veya soruşturma ile ilgili olarak yapılan işe esas teşkil edebilecek herhangi bir evrak veya vesikayı bütün resmi dairelerden veya devletin denetimi altındaki kuruluşlardan istemek.

4-Haklarında tahkikat yaptıkları memurları belirli hallerde işten el çektirmek (görevden uzaklaştırmak).

5-Yürütülen teftiş veya tahkikata ilişkin olarak ilgililerden yazılı veya sözlü bilgi istemek gibi,

Katalog yetkilere haizdirler.

Düzenlemelerde müfettişlere bu tür yetkilerin verilmiş olması yürütülen teftiş veya tahkikatın en doğru şekilde neticelenmesi ve müfettişlerin herhangi bir engel ile karşılaşmadan bilgiye ulaşmalarının sağlanması nedenlerinden kaynaklanmaktadır. Bu tür yetkilerin bulunması müfettişlerin tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından da bir çeşit garanti niteliği taşımaktadır.

E. UYULMASI GEREKEN KURALLAR-YASAKLAR

1923-1960 yılları arasındaki teftiş hizmetlerine ilişkin mevzuat müfettişlere görevleri esnasında uyacakları kuralları ve buna ilişkin olarak da yapmamaları ge-

reken eylemleri belirterek müfettişlere bazı yasaklar getirmiştir. İncelenen mevzuatının hemen hemen tamamında benzer yasaklara yer verilerek müfettişlerin bu hususlara uyması gerektiği belirtilmiştir. İncelenen mevzuattaki uyulması gereken kurallar ve yasaklar aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir.

- 1- Teftiş edilecek yeri ve teftiş zamanını başka kişilere haber vermemek.
- 2- Denetlenen kişilere misafir olmamak.
- 3- Denetlenen birimlerin işlerine müdahale etmemek yani icraya karışmamak.
- 4- İncelenen belge ve defterler üzerinde değişiklik yapmamak.
- 5- Görevlerden dolayı edinilen bilgileri ifşa etmemek.
- 6- Denetlenen kişilerle alacak, verecek, borç ilişkisi içinde olmamak.

Gibi hususlar müfettişler için getirilmiş temel yasaklardır.

Yetkilerle paralel olarak sorumluluk niteliği taşıyan bu tür kurallar müfettişlerin dürüstlük ve tarafsızlık niteliklerinin ve gizlilik esasına riayet etmelerinin sağlanması için bir tür önlem niteliği taşımaktadır. Bu hususa daha ayrıntılı bir örnek vermek gerekirse maarif müfettişleri talimatnamesinin 9 maddesinde “yaptığı tahkikat ve teftişatta bitaraf olmak” gibi müfettişlerin mutlaka uyması gerek bir şart getirilmiştir.

F. İNSAN KAYNAĞI

Bu bölümde incelenen döneme ilişkin mevzuatta müfettişlik mesleğine hangi usullerle başlanıldığı ve müfettişlerin hangi nitelikleri taşıması gerektiği açıklanacaktır. Söz konusu mevzuata göre müfettişlik mesleğine başlamada temel usul günümüzde olduğu gibi sınav sonucunda müfettiş yardımcısı olarak mesleğe başlanıp belirli bir süre müfettiş yardımcısı olarak görev yaptıktan sonra yeterlilik sınavını başarılı bir şekilde verdikten sonra müfettişliğe atanmaktır. Teftiş birimlerinin birçoğunda bu usul uygulanmış ve buna ilişkin esaslar da ilgili mevzuatlarında belirtilmiştir.

Sınav usulü ile müfettiş yardımcısı temini yoluna gidilen kurumlara örnek olarak, maliye teftiş heyeti, maarif teftiş heyeti, ticaret vekaleti teftiş heyeti, gümrük

teftiş heyeti, tarım bakanlığı teftiş heyeti verilebilir.

Öte yandan, bu dönemde teftiş birimlerinin yeni yeni oluşmakta olduğu göz önüne alındığında bazı teftiş kurullarında müfettiş muavinliği ile mesleğe başlanmayıp, kurum içinden veya dışından atama yoluyla doğrudan müfettişlik mesleğine başlanıldığı görülmektedir. Örneğin, nafia müfettişliğine kurum dışından belirli niteliklere taşıyan kişiler arasından müfettiş temini yolu benimsenmiştir.

Bunun yanı sıra, gerek sınav yoluyla müfettiş muavini olarak gerekse doğrudan müfettiş olarak mesleğe başlansa da her iki durumda da mesleğe girilmesi için yaş, yüksek okuldan mezun olma, kamu haklarından yasaklı olmama ve belli suçlardan mahkumiyet almamış olmak gibi şartlar getirilmiştir.

G. RAPORLAMA

İncelenen dönem içinde mevzuatta temel olarak iki rapor türü belirtilmiştir. Teftiş sonucunda düzenlenen ve günümüzdeki cevaplı rapora benzer nitelikler taşıyan “Layihalar” ve tahkikat sonucunda düzenlenen ve 1999 yılında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yürürlüğe girene kadar Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat kapsamında hazırlanan “Fezlekeler” dönemin rapor şekilleridir.

Layihalarda esas olan teftiş sonucunda denetlenen birimde cevapları alınarak raporun içinde bu hususlara da yer verilmesidir. Bu rapor sonucu müfettiş tarafından belirtilen lazimeler yani yapılması önerilen hususlar denetlenen birimin düzenlemesi gerek teftiş defterlerine de işlenmektedir. Burada temel amaç daha sonraki teftişte belirtilen önerilerin yerine getirilip getirilmediğinin daha kolay takibini yapabilmektir.

Bunun yanı sıra yapılan her teftiş ve tahkikat sonucunda düzenlenen her raporun delillendirilmesi esastır. Müfettişler belirttikleri her hususu belgeleri ile birlikte delillendirmekle sorumludurlar.

H. DİĞER HUSUSLAR

İnsan kaynakları bölümünde de belirtildiği üzere, teftiş birimlerinin yeni yeni kurulmakta olduğu 1923-1960 yılları arasında, dönemin mevzuat yapısı ve



kamu yönetimi sisteminin özelliğinden kaynaklanan durumları da görmekteyiz. Nitekim, 1926 yılında yürürlüğe girmiş olan Memurin Kanununun öncesindeki teftiş mevzuatında müfettişlerin disiplin işlemlerine ve özlük haklarına (maaş ve harcırah gibi) ilişkin hükümlere rastlanmakta iken Kanun sonrası dönemde teftiş mevzuatı içerisinde bu gibi düzenlemelere rastlanmamaktadır.

Bu dönemde dikkate değer bir husus ise teftiş ve tahkik usulünün bazı mevzuatta ayrıntılı olarak belirtilmesidir. Bahse konu mevzuatta teftişe gidilmesi halinde nelere bakılacağı, hangi belgelerin inceleneceği tahkikat yapılması halinde ise hangi usul çerçevesinde hareket edileceği gibi ayrıntılı hususlara yer verilerek bir çeşit rehber niteliğinde mevzuat hazırlanmıştır. Günümüzde teftiş birimlerinde denetimler için ayrı olarak ayrıntılı rehberler düzenlendiği dikkate alındığında o dönemde ana mevzuat içinde bu hususlara yer verilmesinin günümüzden farklı olarak o dönemde yürütülen hizmetlerin daha basit ve karmaşıklıktan uzak olması ile açıklamak mümkün olabilecektir.

Öte yandan, dönemin teftiş hizmetlerine ilişkin mevzuatın nizamname, talimatname ve tüzük şeklinde düzenlendiği istisna olarak birkaç yönetmelik bulunduğu görülmekte ve birkaç istisna hariç bütün düzenlemelerin İcra Vekilleri Heyetinin (Bakanlar Kurulunun) kararı ile yürürlüğe girdiği anlaşılmaktadır. Bu durum ise dönemin yapısı içinde teftiş mevzuatına günümüzdeki duruma göre görece daha önem atfedildiği izlenimini doğurmaktadır.

Bu dönem içinde dikkate değer bir diğer husus ise Türkçe terimlerin kullanımı ile ilgilidir. Zamanla “Nizamname” ibaresi “Tüzük’e dönüşürken “Teftiş Heyeti” ibaresi “Teftiş Kuruluna”, “Teftiş Heyeti Reisliği” “Teftiş Kurulu Başkanlığı” na dönüşmüştür. Bu eğilimi özellikle 1945’lerden sonra görmek mümkün iken Demokrat Parti hükümetleri döneminde 1954’ten sonra tekrar eski ibarelerin kullanıldığını görmekteyiz.

Bunun yanı sıra, söz konusu dönem içinde müfettişlerin unvanı kurumun faaliyet alanını yansıtabilecek şekilde belirlenmişken (maliye müfettişi, nafia müfettişi, maarif müfettişi, evkaf müfettişi, adliye müfettişi vb gibi) daha sonra kurumun ismi ile birlikte unvan belirlenmiştir. (münakalat vekaleti teftiş heyeti/müfettişi,

tişi, ticaret vekaleti teftiş heyeti/müfettişi vb. gibi). Bu durum hizmet alanı müfettişliğinden kurum müfettişliğine doğru kayışın temel göstergesi olarak da yorumlanabilecektir.

3. SONUÇ

1923-1960 arasında yürürlüğe girmiş olan teftiş kurullarına ilişkin mevzuat, kamu yönetimi sistemimizde teftiş kurullarının yeni yeni oluşmakta olduğuna ilişkin özellikler taşımakta ve teftiş birimlerinin de ilk çekirdeklerini oluşturmaktadır.

Bu birimler zaman içerisinde bazı şekli değişiklikler göstermiş olsa da temel faaliyet alanları, görevleri ve yetkileri bakımından kurum ve zaman değişimleri bakımından aynı özellikleri taşımaktadır.

Söz konusu dönemin en temel karakteristiği ise teftiş birimlerinde görev alan müfettişlerin bazı konularda re’sen görev yapma yetkilerinin de bulunmasıdır. Bu özellik, zamanımızın teftiş birimlerinin görev ve yetkileri ile kıyaslandığında müfettişlerin daha bağımsız hareket edebilme yeteneklerinin sınırlandığı sonucunu doğurmaktadır.

Öte yandan, örgütlenme şekli açısından tarihsel dönem içerisinde kadro unvanları açısından teftiş birimlerinde değişimler olduğu da gözlemlenmektedir. Başlangıçta teftiş birimleri sadece müfettişlerden –istisnalar dışında- oluşurken zaman içerisinde birimin yönetiminden sorumlu bir başkanın ortaya çıktığı, ayrıca kıdem açısından ayırım yapmak üzere başmüfettiş kadrosunun ihdas edildiği, öte yandan müfettişlik mesleğine girişte bir çeşit stajyerlik dönemi unvanı kabul edilen müfettiş yardımcılığı kadrosunun oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu sebepten dolayı, zaman içerisinde teftiş birimlerinde kıdem ön plana çıktığı yorumunu yapmak da mümkündür.

EK-1

1. Maliye Heyeti Teftişiyesi Nizamnamesi (17/10/1330 (1914) tarih ve 14/1914 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
2. Adliye Nezareti Heyeti Teftişiyesi Nizamnamesi (1331-1915)
3. Umuru Mülkiye Heyeti Teftişiyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatname (27/10/1331-1915)
4. Adliye Nezareti Heyeti Teftişiyesi Nizamnamesi zeyl talimatnamesi (1136-1920)
5. Evkaf Müfettişleri Talimatnamesi (29/04/1339 (1923) tarih ve 2452 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)

6. Evkaf Heyeti Teftişiye Talimatnamesi (06/08/1340 (1924) tarih ve 766 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 7. Maarif müfettişi umumilerinin hukuk, salahiyet ve vezaifi hakkında Talimatnamenin kabulüne dair Kararname (14/06/1341 (1925) tarih ve 2103 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 8. Maliye Heyeti Teftişiye Nizamnamesinin dördüncü maddesinin tefsiri (31 Kanunusani 1927)
 9. Nafia Müfettişleri Talimatnamesi (27/03/1929 tarih ve 7834 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 10. Nafia Müfettişleri Talimatnamesinin beşinci maddesinin tadili hakkında Kararname (18/05/1931 tarih ve 11057 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 11. Nafia Müfettişleri Talimatnamesinin beşinci maddesine bir fıkra ilavesi hakkında Kararname (09/08/1931 tarih ve 11594 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 12. Maliye Heyeti Teftişiye Nizamnamesinin muaddel 9 uncu maddesinin 2 nci fıkrasının tadiline dair kararname (13/07/1932 tarih ve 13134 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 13. Maliye Teftiş Heyeti Nizamnamesinin muaddel 9 uncu maddesinin 3 ve 4 üncü fıkralarını tadil eden Nizamname (26/04/1933 tarih ve 14258 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 14. Evkaf Heyeti Teftişiye Talimatnamesinin 6 ncı maddesinin yeni şekli hakkında Kararname (13/02/1936 tarih ve 2/4035 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 15. İş Dairesinin Teşkilat ve Vazifelerine dair Nizamname (İş Müfettişlerinin görevleri ile ilgili) (03/07/1937 tarih ve 7030 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 16. Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin mer'iyete konulmasına dair Kararname (09/08/1937 tarih ve 2/7213 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 17. Münakalat Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesi (10/08/1940 tarih ve 2/14120 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 18. Ticaret Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesi (10/08/1940 tarih ve 2/14119 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 19. Gümrük ve İnhisarlar Vekilliği Teşkilat ve Vazifelerine dair Nizamname (Teftiş Kurulu ile ilgili hükümler) (10/08/1940 tarih ve 2/14153 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 20. Ticaret Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesine ek Nizamname (09/Kanunuevvel/1941 tarih ve 2/16971 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 21. Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesi (26/03/1941 tarih ve 2/15472 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 22. Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 33 üncü maddesinin tadili hakkında Nizamname (23/03/1942 tarih ve 2/17602 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 23. Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi (18/02/1944 tarih ve 3/453 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 24. Çalışma Vekaleti Teftiş Kurulu Nizamnamesi (02/08/1947 tarih ve 3/6291 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)
 25. Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğünü yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararı (22/07/1949 tarih ve 3/9684 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)
 26. Tarım Bakanlığı Müfettiş Yardımcılarının Seçimine, Müsabaka ve Yeterlik Sınavlarına Dair Yönetmelik (30 Haziran 1950 tarih ve 7546 sayılı Resmi Gazete)
 27. Ulaştırma Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü (20/03/1951 tarih ve 3/12741 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)
 28. Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu Soruşturma Yönetmeliği (31 Mayıs 1951 tarih ve 7822 sayılı Resmi Gazete)
 29. Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 23 üncü maddesinin (b) bendinin kaldırılmasına dair Tüzük (12/11/1951 tarih ve 3/13981 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)
 30. Çalışma Vekaleti Teftiş Kurulu Nizamnamesinin birinci maddesinin tadiline dair Nizamname (09/06/1953 tarih ve 4/925 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 31. Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğü Teftiş Heyeti Nizamnamesi (19/01/1954 tarih ve 4/2147 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 32. Bayındırlık Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin 34 üncü maddesinin tadili hakkında Nizamname (25/01/1954 tarih ve 4/2314 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 33. Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesi (18/06/1955 tarih ve 4/5346 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 34. Devlet Üretme Çiftlikleri Umum Müdürlüğü Teftiş Heyeti Nizamnamesi (09/09/1955 tarih ve 4/5951 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 35. Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bir maddesinin kaldırılması hakkında Nizamname (09/04/1958 tarih ve 4/10179 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 36. Münakalat Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesinin birinci maddesinin tadiline dair Nizamname (02/10/1959 tarih ve 4/12262 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
- EK-2**
1. Müfettiş ve müfettiş muavinlerinin yevmiye ve harcırahlarına dair kanun (28/03/1927 tarih ve 999 sayılı kanun)
 2. Hıfzıssıhha Müfettişi Umumileri unvanının Maarif Hıfzıssıhha Müfettişi Umumileri şeklinde tashihi hakkında kararname (22/04/1928 tarih ve 6476 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı)
 3. Teftiş mıntkaları merkezi haricinde tahkikat veya teftişatla iştiğal ettikleri sırada hastalanan müfettişlere ikamet yevmiyesi verilmeyeceğine dair karar (05/05/1932 tarih ve 705 sayılı Heyeti Umumiye Kararı)
 4. Müfettişlerin ikamet yevmiyeleri ve muvakkat tazminatları hakkında (30/06/1932 tarih ve 179 sayılı tefsir)
 5. Müfettişlere içtihat hatası dolayısıyla verilmiş olan muvakkat tazminata dair Heyeti Umumiye Kararı (30/06/1932 tarih ve 722 sayılı Heyeti Umumiye Kararı)
 6. Müfettiş ve müfettiş muavinlerinin yevmiye ve harcırahlarına dair olan 28 Mart 1927 tarih ve 999 sayılı Kanuna ek Kanun (13/06/1938 tarih ve 3443 sayılı kanun)