

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL / YEAR: 4 • SAYI / ISSUE: 8 OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2018



KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

Yıl / Year: 4 • Sayı / Issue: 8 • Ocak-Haziran / January-June 2018

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ

Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Dr. Ümit ŞAHİN

Editör Kurulu

İbrahim KILINÇ

Mehmet SARI

Dr. Ümit ŞAHİN

Oğuzhan ERDOĞAN

Yayın Türü

Yerel süreli yayın

Ombudsman Akademik Dergisi altı (6) ayda bir yayımlanır.

ISSN

2148-256X

Yönetim ve İletişim

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

e-posta: dergi@ombudsman.gov.tr

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

Yapım



arti5medya
İBERA & PRACTICE

arti5medya.com

Kurumsal İletişim Koordinatörü

Muhammed Furkan SUNGUR

Görsel Yönetmen

Gürkan AKBAŞ

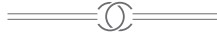
Baskı Adedi

2000

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.

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

Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.



Ombudsman Akademik Hakemli Dergisi, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı'nda, ASOS İndeks ve SOBIAD İndeks'te taranmaktadır.

Ombudsman Akademik

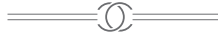
OMBUDSMAN AKADEMİK

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL / YEAR: 4 • SAYI / ISSUE: 8 OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2018

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN	Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Aydın GÜLAN	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Birol AKGÜN	Maarif Vakfı Başkanı
Prof. Dr. Burhanettin DURAN	Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Cemil KAYA	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ekrem YILDIZ	Kırıkkale Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY	Gazi Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Gülnur AYBET	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Haluk ALKAN	İstanbul Üniversitesi/İktisat Fakültesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi/Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Hasan Kalyoncu Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Hatice Beril DEDEOĞLU	Galatasaray Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Hüseyin HATEMİ	İstanbul Ticaret Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN	Üsküdar Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilimler Fakültesi Dekan V.
Prof. Dr. Metin GÜNDAY	Atılım Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI	Polis Akademisi Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Ulvi SARAN	Merkez Valisi
Prof. Dr. Yavuz ATAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi

Prof. Dr. Zakir AVŞAR	Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi
Doç. Dr. Cenker GÖKER	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Emine Sare AYDIN YILMAZ	İstanbul Ticaret Üniversitesi/İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi
Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Ergin ERGÜL	Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı
Doç. Dr. Esra ÇUHADAR	Bilkent Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Oktay KOÇ	Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



BU SAYININ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Azim ÖZTÜRK	İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Nafiz TOK	Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Ahmet YAYLA	Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Mehmet BİRSİN	İnönü Üniversitesi İlahiyat Fakültesi
Doç. Dr. Muhammed Fatih Bilal ALODALI	Necmettin Erbakan Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU	Ahi Evran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Ahmet TANER	Sayıştay Başkanetçisi
Dr. Öğr. Üyesi Ali Şahin ÖRNEK	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Cantürk CANER	Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Cenay BABAOĞLU	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN	Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Hacı Ahmet SEZİKLİ	Hitit Üniversitesi İlahiyat Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet BİRİNCİ	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Metin KILIÇ	Düzce Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi

ÖNSÖZ

Değerli okuyucularımız,

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk kamu yönetiminde, vatandaşların hak arama kültürünü geliştirmeyi, idarenin hakkaniyet ölçülerinde hareket etmesini gözetmeyi ve idarede iyi yönetim ilkelerini yerleştirmeyi temel hedef olarak belirlemiştir. Bu hedeflerimizin vatandaşlarımız tarafından bilinmesi ve benimsenmesi için illerde halkla buluşma toplantıları, üniversitelerde konferanslar ve çeşitli mağdur kesimlerin dertlerini ele alan çalıştaylar gerçekleştirmekteyiz. Bu faaliyetler ile idarecilere, muhtarlara, sivil toplum kuruluşu yöneticilerine ve gençlere ulaşmaya çalışmaktayız.

2018 yılında geleceğimizin teminatı gençlerimize dönük tanıtım ve bilinçlendirme faaliyetlerine ağırlık vererek gençlerin daha iyi bir kamu yönetimi anlayışına sahip olması ve hak arama kültürü kazanması için gayret gösteriyoruz.

Bu çerçevede, 2017-2018 eğitim öğretim sezonunun ikinci yarısında, Ankara İl Millî Eğitim Müdürlüğüne bağlı lise ve dengi okullarda öğrenim gören öğrencilerimiz arasında, “Hak Arama Kültürü ve Ombudsmanlık” konulu bir yarışma gerçekleştirdik. İlk, orta ve lise ile lisans düzeyindeki gençlerimizin vatandaşlık bilinçlerinin gelişmesini, hak arama kültürlerinin, hakkaniyet anlayışlarının yerleşmesini ve bu konuda görev yapan Kurumumuzu daha iyi tanımalarını amaçladığımız proje başarı ile gerçekleştirildi ve çok olumlu dönüşler aldık.

Yine üniversite çağındaki gençlerimizin hak arama yollarını öğrenmeleri, sorun çözme kabiliyetlerini geliştirebilmeleri ve hayata atıldıklarında bu becerilerini uygulayabilmeleri için üniversiteler bünyesinde “Ombudsmanlık Öğrenci Toplulukları” oluşturulması çalışmaları başlattık. 185 üniversite rektörüne 20/10/2017 tarihli mektubumuzu gönderdik. Üniversitelerin bir kısmı çağrımıza olumlu cevap vererek “Ombudsmanlık Öğrenci Topluluğunu” kurmak suretiyle bilinçlendirmeye dönük somut projeler hayata geçirdiler. Bu projelerin gerçekleştirilmesinde hassasiyet gösteren rektörlerimize, idarecilerimize, öğrencilerimize ve hocalarımıza çok teşekkür ederim.

Bu bilinçle bilim dünyasına da ışık tutacak olan “Ombudsman Akademik” hakemli dergimizin 8. sayısını siz değerli okuyucularımızın istifadesine sunmaktan gurur duyuyoruz. Dergimizin 2017 yılından itibaren de **TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı’nda, ASOS İndeks ve SOBIAD İndeks’te taranmaya başladığını**, kurulduğu günden bu zamana kadar kısa süre içerisinde önemli gelişmeler sağladığımızı iftiharla belirtmek isterim.

Dergimizin bu sayısında çok değerli yazarlarımız, bilimsel kalitesi yüksek yazıları ile dergimize değer katmışlardır.

Bu makalelerden birincisinde, Türkiye’de yalnızca ulusal düzeyde varlığını sürdüren ombudsmanlık kurumunun, mevcut merkezi ve taşra teşkilat yapılanmaları

ve dünyadaki bazı yerel ombudsmanlık uygulamaları da dikkate alınarak, yerel düzeyde uygulanabilirliği konusundaki muhtemel problemler ile uygulamaya yönelik önerilere yer verilmiştir.

İkinci makalede, son zamanlarda gündemde olan ve Kurumumuza başvuru konusu edilen mobbing meselesinin üniversitelerde karşılaşılan boyutu ele alınmış bu konudaki mücadele boyutları ve kurumsallaşma sorunları irdelenmiştir.

Üçüncü makalede, Kurumumuza yapılan başvuru yollarına ilişkin usul ve esaslara ilişkin hukuki bir değerlendirme sunulmuştur. Yapılan başvuru üzerine durmuş olan idari yargıdaki dava açma sürelerinin yeniden işlemeye başlamasına dair ilgili mevzuat hükümleri ve yabancı ülke uygulamaları kapsamında bazı değerlendirmelerde ve tespitlerde bulunulmuştur.

Dördüncü makalede, toplumsal ve kurumsal olarak gündemimizde olan, uluslararası sempozyum düzenlemek ve özel rapor hazırlamak suretiyle üzerinde hassasiyetle durduğumuz mülteci sorunu ve göç yönetimi, bilimsel veriler ışığında ele alınmıştır. AB'nin düzensiz göçle mücadele için bölge ülkeleriyle ortak politikalar üretme ve bu politikalara küresel ölçekte işlerlik kazandırma girişimleri analiz edilmiştir.

Beşinci makalede, İngiltere'de nüfusu 300.000 ile 500.000 arasında değişen beş şehirde gerçekleştirilen alan araştırması temelinde, yerel düzeyde sunulan sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların türleri, bu hizmetlerin örgütlenmesi, geliştirilen muhtaçlık kriterleri ve Türkiye için çıkarılabilecek sonuçlar incelenmiştir.

Yine araştırma içerikli altıncı makalede, dünyada üniversitelerde uygulanan sorun çözücü konumunu teşvik etmek ve iyileştirmek için "Kampus Ombudsmanlığı" önemli bir alternatif olarak sunulmaktadır. Yapılan saha çalışması ile kampüs ombudsmanlığının faydalı olup olmayacağına ilişkin anket yolu ile ölçümler yapılmış ve sonuçlara göre, kampus ombudsmanlığının öğrenciler açısından tercih edilebilir bir kurumsal yapılanma olabileceği kanaatine ulaşılmıştır.

Son makalede ise Kurumumuza gelen şikâyetleri titizlikle inceleyerek çözüme kavuşturan Kamu Denetçilerimizden Av. Hüseyin Yürük Bey, devlet geleneğimizin temelini oluşturan adalet ve iletişimin yerini ve önemini, özellikle doğu toplumlarından seçilen güzel örnekler üzerine odaklanarak değerlendirmiştir.

Dergimizin bu sayısına ciddi zaman ve emek harcayarak katkı veren hocalarımıza ve idarecilerimize teşekkür eder, bütün okuyucularımıza faydalı olmasını temenni ederim. Saygılarımla. 22.06.2018

Şeref MALKOÇ
Kamu Denetçisi

İÇİNDEKİLER

DERLEME

- Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği:
İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz
*Applicability of Local Ombudsman System in Turkey:
An Analysis of Italian Local Ombudsman*..... 15
Prof. Dr. Önder KUTLU - Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ - Arş. Gör. Selçuk KAHRAMAN
- Üniversitelerde Mobbing ile Mücadele ve Kurumsallaşma Sorunları
Combat With Mobbing and Problems of Institutionalization in Universities 39
Doç. Dr. Necati KAYHAN
- Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumuna Yapılan Başvuruların
Dava Açma Süreleri Üzerindeki Etkisi
*Effects of the Complaints Submitted to the Ombudsman on the Time-Limits for Appeals in Judicial
Proceedings* 59
Bilge UZ
- Sınır Aşan Göçler: Mülteci Sorunu ve Göç Yönetimi
Transboundary Migration: Refugee Problem and Migration Management 75
Dr. Öğr. Üyesi Aygül KILINÇ

ARAŞTIRMA

- İngiltere Yerel Yönetimlerinde Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım
The Social Services and Benefits in Local Government in England 105
Dr. Öğr. Üyesi Ezgi SEÇKİNER BİNGÖL
- Üniversitelerde Uyuşmazlık Çözümü Aracı Olarak Kampüs Ombudsmanlığı:
Öğrencilerin Algılarını Ölçmeye Yönelik Bir Analiz
*Campus Ombudsman as A Instrument for Dispute Resolution in the Universities:
An Analysis for Measuring the Students Perceptions*..... 125
Dr. Öğr. Üyesi Ümmühan KAYGISIZ

DEĞERLENDİRME

- Adalet ve İletişimin Devlet Yönetiminde Önemi ve
Uygulama Örnekleri Üzerinden Değerlendirilmesi
*The Importance of Justice and Communication in State Management and
Evaluation on Application Samples*..... 143
Hüseyin YÜRÜK

KARAR ÖRNEKLERİ

- 2017/16556 Şikâyet Numaralı, Sözleşmeli Öğretmen Olan Başvuranın Çocuğunun Sağlık Mazereti Nedeniyle Tayin İstemesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 05/06/2018 Tarihli Tavsiye Kararı..... 165
- 2017/14386 Şikâyet Numaralı, Sağlık Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılması Talepli Başvuru Hakkında Verilen 21/05/2018 Tarihli Tavsiye Kararı 175
- 2017-14842 Şikâyet Numaralı, Adına Tahakkuk Ettirilen Su Tesisleri Harcamalarına Katılım Payının İptali Talepli Başvuru Hakkında Verilen 29/05/2018 Tarihli Tavsiye Kararı..... 185
- 2017-6772 Şikâyet Numaralı, İskân Kanunu Kapsamında Serbest Göçmenlik Başvurusunun Sonuçlandırılması ve Vatandaşlığa Kabulünün Sağlanması Talepli Başvuru Hakkında Verilen 28.06.2018 Tarihli Tavsiye Kararı..... 191
- 2017-16173 Şikâyet Numaralı, Lisans Programı İçin İstenilen Eğitim Ücretine İtiraz Talepli Başvuru Hakkında Verilen 29.05.2018 Tarihli Tavsiye Kararı..... 203
- 2018/4819 Şikâyet Numaralı, Doktora eğitimi nedeniyle zorunlu hizmetin ertelenmesi veya il içinde zorunlu hizmet olan bir okula görevlendirilme Talepli Başvuru Hakkında Verilen 07/06/2018 Tarihli Dostane Çözüm Kararı..... 213
- 2018/265 Şikâyet Numaralı, Aile Sağlığı Merkezinin Aylık Cari Giderlerine İlişkin “Aile Hekimliği Ödeme Ve Sözleşme Yönetmeliği” nden Kaynaklanan Hukuki İhtilafın Giderilmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 07/06/2018 Tarihli Dostane Çözüm Kararı 215
- 2018/5460 Şikâyet Numaralı, Mekanik Su Sayacı Takılması Talepli Başvuru Hakkında Verilen 05/06/2018 Tarihli Dostane Çözüm Kararı 219
- 2018/6421 Şikâyet Numaralı, Çalışma Saatlerinin ve Bazı Personele Yapılan Yer Değişikliklerine (Görevlendirme) İlişkin Çalışma Koşullarının Düzeltilmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 08/06/2018 Tarihli Dostane Çözüm Kararı 221
- 2018/739 Şikâyet Numaralı, Başvuranın Ek Bir Sınav Hakkı ve Bursunun Geri Verilmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 01/06/2018 Tarihli Dostane Çözüm Kararı..... 223

DERLEME

TÜRKİYE'DE YEREL OMBUDSMANLIĞIN UYGULANABİLİRLİĞİ: İTALYA YEREL OMBUDSMANLIĞI ÜZERİNDEN BİR ANALİZ

*Applicability of Local Ombudsman System in Turkey:
An Analysis of Italian Local Ombudsman*

Prof. Dr. Önder KUTLU* - Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ** - Arş. Gör. Selçuk KAHRAMAN***

Geliş Tarihi: 22.04.2018 Yayına Kabul Tarihi: 23.05.2018

ÖZ

Ombudsmanlık kurumu, her ülkenin idari yapılması, sosyo-kültürel özellikleri ve ihtiyaçlarına bağlı olarak ulusal, bölgesel veya yerel olmak üzere farklı şekillerde gelişmiştir. Yerel ombudsmanlık uygulaması, vatandaşla yerel yönetim birimleri arasında sağlıklı bir köprü kurmanın yanında, yerel demokrasinin geliştirilmesi, yerel kamusal hizmetlerin etkin ve vatanadaş odaklı sunulması gibi birçok avantaj sağlamaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin denetiminde de etkili bir araç olarak kullanılabilir. Yerel ombudsmanlığın kurulmasında ülkenin güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olması hızlandırıcı bir faktördür. Bu bağlamda çalışmanın konusu olan İtalya örneğinde olduğu gibi, yerel ombudsmanlık uygulamalarının başarısı, esasında yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk bakımından güçlü bir geleneğe sahip olmasıyla ilişkilendirilmektedir. Türkiye açısından, ulusal ombudsmanlık uygulamasında yaşanan birtakım eksiklikler yerel ombudsmanlık uygulamalarına geçişin kolay olmayacağı konusunda ipuçları verse de yerel ombudsmanlığa geçişin yerel düzeyde önemli kazanımlar sağlayacağı söylenebilir. İtalya'da, Türkiye'nin aksine, ulusal bir ombudsmanlık kurumu bulunmamaktadır. Buna karşın bölgesel ve il ombudsmanlıkları gibi yerel ombudsmanlık pratikleri konusunda oldukça tecrübeli bir ülke konumundadır. İtalya'da, on üç bölge ve iki özerk il olmak üzere toplam on beş yerel ombudsmanlık mevcuttur. Çalışma kapsamında, bir taraftan İtalya genel yönetim yapısı içinde bölge-

ABSTRACT

Ombudsman system is designed according to the country's administrative structure, socio-cultural features and the needs of political system at local, regional and national levels. Local ombudsman application is intended not only to establish a close line of cooperation between the state and the society, but also facilitate enhancement of local democracy and efficient provision of local goods and services. In addition, it plays the role of an effective control mechanism over local governments. Strong local government tradition expedites establishment of a powerful and capable local ombudsman system. In this regard, as the Italian example displays, success of local ombudsman applications depends very much on the strong tradition of local government provisions in the terms of responsibility and ability dualism. Regarding Turkey, despite the problematic outcomes during the introduction of the ombudsman system, there are plenty of positive aspects to assume that it would bring success. In Italy, there is no national ombudsman system. Instead they have a very experienced and relatively successful ombudsman at regional and provincial levels. Altogether there are 13 regional and two provincial government level ombudsmen. This paper deals, on the one hand, with the role, status and service areas of regional and

* Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, okutlu@konya.edu.tr, orcid.org/0000-0002-7533-9960

** Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, corselli@konya.edu.tr, orcid.org/0000-0003-3977-0099

*** Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, skahraman@konya.edu.tr, orcid.org/0000-0003-1217-0472

sel ve yerel ombudsmanlıkların rol, statüsü ve müdahil oldukları alanlar ortaya konulmak suretiyle performans ve uygulanabilirliği ele alınmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan Türkiye'de yalnızca ulusal düzeyde kamu denetçisi olarak varlığını sürdüren ombudsmanlık kurumunun, mevcut merkezi ve taşra teşkilat yapılanmaları ve dünyadaki bazı yerel ombudsmanlık uygulamaları da dikkate alınarak, yerel düzeyde uygulanabilirliği konusundaki muhtemel problemler ile uygulamaya yönelik önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsmanlık, Yerel Ombudsmanlık, İtalya, Türkiye.

provincial ombudsman to speculate on their performance and applicability to Turkey, on the other, the experience of national level ombudsman in Turkey is evaluated to review whether they can set up a successful example for local level too.

Keywords: Ombudsman, Local Ombudsman, Italy, Turkey

GİRİŞ

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, küreselleşme olgusu ile vatandaşların kamu yönetimlerinden beklenti ve isteklerinin her geçen gün çeşitlenmesi, kamu yönetimlerinin görev alanını genişleterek, sorumluluk alanını arttırmıştır. Bu gelişmelerle birlikte, sürecin yönetilebilmesi için bir takım yeni bürokratik mekanizmaların ortaya çıkması söz konusu olmuş, bunun yanında ombudsmanlık gibi denetim mekanizmalarına da ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 1993: 81-90).

Ulus devletlerin yerel yönetim anlayışından küreselleşme ve yerelleşme tartışmalarıyla şekillenen yeni yönetim anlayışı çerçevesinde merkezden yerele yetki aktarımı sürmektedir. Özellikle demokratik gelişmişlik düzeyleri açısından öne çıkan pek çok ülkede yerel demokrasinin geliştirilmesi, yerel hakların korunması ve yerel hizmetlerin etkin devamlılığında yerel ombudsmanlıklar, yerel düzeydeki birçok denetim türü içerisinde son yıllarda oldukça öne çıkmaktadırlar (Kocaoğlu ve Akman, 2015; Çobangil, 2016: 704-705).

Ortaya çıkışı ve gelişimi incelendiğinde genel mahiyeti itibarıyla ombudsmanlığın en temel sorumluluğu kamusal aktörler ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde ilgili yönetim birimlerinden kaynaklı sorunlara karşı vatandaşların hak ve çıkarlarının korunması ile idari pratiklerin daha iyi düzeylere ulaşabilmesine yardımcı olmaktır. Bununla birlikte merkezi ve yerel yönetim birimlerinin yönetsel yapısındaki farklılıklar ombudsmanlık pratiklerini de şekillendirmektedir.

Ombudsmanlık kurumu günümüzde ulusal düzeyden yerel ve bölgesel düzeylere kadar çeşitli biçimleriyle uygulama alanı bulmuştur. Nitekim doğrudan ulusal bazda ombudsmanlık uygulamaları kadar yerel düzeyde il ve belediye ombudsmanlıkları, bankacılık, cezaevleri ve üniversiteler gibi çeşitli alanlara yönelik özel ombudsmanlıklar ve İtalya örneğindeki gibi bölgesel yönetim ve il ombudsmanlığı gibi yerel ombudsmanlık mekanizmaları yaygınlaşmaya başlamıştır.

Kamu yönetiminde vatandaşların hak ve menfaatlerinin korunması misyonuna sahip ombudsmanlığın, yoğun şikâyetleri üstlenebilecek ve çözüm bulabilecek bir durumla karşı karşıya kalması halinde kuruluş hedefleriyle örtüşen bir sonuç vermekten çok kamu kurum ve kuruluşlarındaki işleyiş sorunlarına ek bir ya da birden fazla mekanizmanın daha ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu durumda, ulusal düzeydeki aksaklıkların çokluğu ve çeşitliliği ulusal ya da parlamenter ombudsmanın iş yükünü arttıracığından yerel ve bölgesel düzeyde hatta spesifik sorun odaklaşmalarının olduğu alanlarda ombudsmanlık uygulamalarına geçiş yönetsel işleyişin güçlendirilmesi açısından değerlendirilebilir bir husustur.

Bu bağlamda çalışmanın amacı, Türkiye’de yalnızca ulusal düzeyde kamu denetçisi olarak varlığını sürdüren ombudsmanlık kurumunun mevcut işlevi ve kurumsal yapılanması ile dünyadaki bazı yerel ombudsmanlık uygulamalarının da ışığı altında yerel seviyede uygulanabilirliğinin İtalya’daki genel yönetim yapısı içerisinde yer alan bölgesel ombudsmanlık uygulaması üzerinden incelemek ve analiz etmektir. Çalışma nitel bir yöntemle ele alınıp oluşturulacaktır. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle ombudsmanlığın kavramsal ve kuramsal boyutu ele alınmaktadır. Ardından ombudsmanlık türleri incelenmekte, yerel ombudsmanlık ve çeşitli iyi uygulama örneklerine değinilmektedir. Ayrıca, çalışmanın ana inceleme konusu olan İtalya’daki yerel ombudsmanlık, ülkede ilk ombudsmanlık uygulamasının başladığı Toscana Bölgesi ile yine İtalya’nın en kalabalık bölgesi olan Lombardia yerel ombudsmanlık uygulaması çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır. Türkiye’de yerel ombudsmanlığın uygulanabilirliği ve bu konudaki olası problemler ile uygulamaya yönelik önerilere İtalya’daki genel yönetim yapısı içerisinde bölgesel ombudsmanlıkların rolü, statüsü ve müdahil olduğu alanların incelenmesi sonucu elde edilen bulgular ışığında karşılaştırmalı bir analiz sonucunda yer verilmektedir.

1. OMBUDSMANLIĞIN KAVRAMSAL VE KURAMSAL BOYUTU

Etimolojik olarak incelendiğinde Ombudsman kavramı “*vatandaş haklarını koruyan, halk temsilcisi*” anlamında, yapısal açıdan ise ilgili başvuruların yapıldığı bir memur ya da ofis anlamında kullanılmaktadır (Önen, 2016: 65). Bununla birlikte Fransa’da “*arabulucu*” (médiateur), Avusturya’da “*halkın avukatı*” (volksanwaltschaft), Portekiz’de “*adalet savunucusu*” (provedor de justica), İtalya’da “*sivil savunucu*” (difensore civico) ve Türkiye’de “*kamu denetçisi*” gibi çeşitli terim ve anlamlarda da kullanıldığı görülmektedir (Tortop, 1998: 4). Ayrıca, Pakistan’da Urduçada “Wafaqi Mohtasib” adı verilen ombudsmanlık; yerel ombudsmanlar, bankacılık ve vergi ombudsmanlığı gibi ombudsmanlık türleri için de kullanılmaktadır. Ayrıca Keşmir bölgesinde dünyada örneği az olan ombudsmanlık uygulamalarından biri olarak 2010’da “*İşyerinde Kadınların Tacizden Korunması İçin Federal Ombudsmanlık*” (Federal Ombudsperson for Protection of Women against Harassment at Workplace) kurulmuştur (<http://www.inp.org.pk/ombudsman-mohtasib>, 2018). Bu

bağlamda ombudsmanlık kurumunun dünyanın çeşitli bölgelerinde farklı ihtiyaçlara binaen kurulabildiği ve kavramsallaştırıldığı görülmektedir.

Ombudsmanlığın uygulama örnekleri incelendiğinde uygulandığı ülkeye göre farklı işlev ve fonksiyonları üstlendiği görülmektedir. Bazı ülkelerde ombudsman şikayet üzerine değil re'sen harekete geçmekte ya da bazı ülkelerde olduğu gibi ulusal ombudsmanın yerine eyalet, bölge, il ve şehirler düzeyinde ombudsmanlıklar bulunmaktadır; Fransa'daki gibi idarenin hukuka aykırı iş ve eylemlerinde ombudsmanın arabulucu pozisyonuna girişmesi -örneğin İsveç'teki ombudsmanlık anlayışı ile ne kadar örtüştüğü gibi- pek çok farklı uygulama örneği bulunmaktadır. Bu bağlamda ombudsmanlık uygulamalarının çeşitliliği göz önüne alındığında ombudsman kavramının evrensel bir tanımını yapmak kolay değildir.

Genel olarak değerlendirildiğinde ombudsman, vatandaşların kamu idaresinin kararları, uygulamaları veya ihmalleri hakkındaki iddia ve şikâyetleri ile ilgilenmektedir. Bu nedenle ombudsmanın rolü, hakların ihlali, yönetim gücünün suiistimal edilmesi, hata, ilgisizlik, aksama, adaletsiz kararlar ve kötü yönetim hallerinde vatandaşları korumak ve hükümetlerin kararlarını daha insani, açık ve şeffaf hale getirmektir. Bu sebeple ombudsmanlık kurumu, anayasal bir kurum olarak veya yasama yoluyla faaliyete geçirilebilmektedir. Ayrıca ombudsmanlığın siyasa yapım sürecinde vatandaşlar ile idare arasında bir aygıt, bir köprü olarak görülmesi de söz konusudur (Serrano, 2007: 331). Nitekim bir ombudsman vatandaşların farklı türden hak ve menfaatlerinin sesi olması şeklinde katılımcı demokrasinin gelişmesinde rol oynarken diğer taraftan idari mekanizmaların hukuk kuralları içerisinde kalmasına gayret göstermesi açısından da hukuk devleti ilkesinin güçlenmesinde rol oynamaktadır (Parlak ve Doğan, 2016: 20).

Ombudsmanlığın en önemli unsurlarından birisi kuşkusuz denetime dairdir. Denetim, idarenin etkin ve verimli işleyişinde düzeltici, önleyici ve yapıcı olmak üzere üç önemli işleve sahiptir (Atay, 2014: 11). Nitekim ombudsmanlık diğer denetim yollarının eksikliklerini tamamlayıcı ve denetim etkinliğini artırıcı bir işlev görmektedir (Kestane, 2006: 128). Ancak bunun yanında ombudsmanlık kurumu insan hakları örgütlerinin alternatifi olmadığı gibi (Erdoğan, 2015: 32), ne idari yargının ne de diğer idari denetim organlarının alternatifi olarak görülmesi de mümkün değildir (Süler, 2010: 166).

Ombudsmanlık kurumunun kamu bürokrasisindeki kötü yönetsel alışkanlıklara kamuoyunun dikkatini çekmek açısından alternatif bir denetim kurumu olduğu söylenebilir. Ancak, kurumun başarısında iyi bir örgütlenme ile ombudsmanın çabaları da oldukça etkili ve önemlidir (Eryılmaz, 1993: 94). Bu açıdan ombudsmana yüklenen hukuki fonksiyonların yanı sıra bir ombudsmanda olması gereken bazı temel özellikler bulunmaktadır. Dünyadaki iyi uygulama örnekleri incelendiğinde ombudsmanların genel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Toplumun değer yargılarına, kültürüne uygun hareket etmeleri (Pickl, 1986: 43),
- Yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip ve genel kural olarak meclislerce seçilmesi (Tortop, 1998: 4),
- Mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamaması (Erhürman, 1998: 89),
- Bilgi ve belgelere ulaşabilme ve hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisinin bulunması (Arklan, 2006: 87),
- Ücretsiz, kolay ve hızlı erişim imkânına sahip olması (Büyükavcı, 2008: 12),
- İdarenin, hukuka aykırı iş ve eylemlerine karşı fren rolü üstlenmesi (Önen, 2016: 65).

Diğer yandan herhangi bir siyasi parti ya da ticari bir kuruluş ile bağlarının olmayışı ombudsmanların ahlaki otoritesini ve saygınlığını arttıran önemli bir faktördür. Bu sebeple bu kuruma atanacak olanlar, genellikle yargıçlar, avukatlar, akademisyenler ve bürokratlar arasından seçilmektedir (Apostolache, 2014: 89). Ombudsman olabilme şartları arasında bazı ülkelerde hukukçu olma gibi şartlar aransa da (Sezen, 2001: 78), yine bazılarında hukukçu olmasının gerekmediği de savunulmaktadır (Büyükavcı, 2008: 11). Örneğin Fransa'da ombudsmanlık yasasında eğitim düzeyi yahut meslek konusunda herhangi bir ölçüt yer almamış ve uygulamada çeşitli mesleki tecrübelere sahip ombudsmanlar görev alabilmişlerdir (Pauti, 2000: 178).

Ombudsmanların yetkileri arasında tavsiye ve uzlaştırmanın yanı sıra disiplin soruşturmaları talep etme ve suça dair güçlü deliller bulunması halinde yargıya başvurabilmesi de bulunmaktadır (Büyükavcı, 2008: 12). Bununla birlikte ombudsmanın kamusal sorumluluk sahibi ve belgelerin mahremiyetini muhafaza etme görevleri de bulunmaktadır (Baykal, 2013: 97). Bu vasıflar günümüzdeki bireysel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesi talepleri ile birlikte değerlendirildiğinde ombudsmanlar özellikle kamuoyunda adalet anlayışının güçlenmesi ve kamu yönetiminde halkla ilişkiler işlevi görebilmektedir (Ustakara, 2016: 26).

Ombudsmanlık kavramının, bağımsız, vatandaş merkezli ve güvenilir olma vasıfları ve vatandaşların bankalar, sigorta şirketleri ve medya kuruluşları gibi yapılar karşısında korunmasını sağlaması sayesinde özel sektör tarafından da oldukça önemsenmektedir. Bu bağlamda ombudsmanlar, güvenilir arabulucu rolünü oynayan kişiler olarak da tanımlanmaktadır (Kucsko-Staldmayer, 2009: 3).

Ombudsmanlık kurumlarının bağımsız bütçesi, işlevsel veya idari ve mali özerkliği ile maaşlarının en yüksek memur derecesinde verilmesi gerektiğine dair yaygın kanaat ve pratikler mevcuttur (Erdoğan, 2015: 74). Parlamento ombudsmanları gibi yerel ombudsmanların da faaliyetlerini etkin ve verimli bir biçimde yürütebilmeleri için özel bir bütçeye, yeterli mali imkânlar ve personele sahip olmaları gerekmektedir (Yıldırım, 2014: 202).

1970'li yıllardan itibaren yoğun bir şekilde hükümetler birçok kuruma yetki vererek ombudsmanlık benzeri yapıların kurulmasını sağlamışlardır. Bu yetkiler insan haklarının korunması, yolsuzlukla mücadele, etik yönetim ve örgütlenme anlayışının geliştirilmesi ile çevre sorunlarıyla mücadele gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Doğal olarak bu süreç içerisinde dünyanın çeşitli ülkelerinde yaygınlaşmaya başlayan ombudsmanlık da benzeri konular açısından önemli bir mekanizma olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Reif, 2011: 271-272). Genel olarak değerlendirildiğinde ombudsmanlığı ortaya çıkaran sebepler şu şekilde sıralanabilir:

- Yönetimsel sistemdeki yaşanan karmaşadan hem vatandaşların hem de kamu görevlilerinin olumsuz etkilenmesi (Pickl, 1986: 42),
- Yeni gelişmelerle birlikte büyüyen bürokrasinin denetiminin zorlaşması (Eryılmaz, 1993: 94) ve karmaşıklaşması (Atay, 2014: 27),
- Yargı sisteminin şikâyetlerin çözümünde yetersiz kalması (Abdioğlu, 2007: 83),
- İdarenin kendi içerisinde yaptığı denetimde taraflı davranması (Avşar, 2012: 55).

Diğer taraftan, bazı ombudsmanlık ofislerinin çok şekilci davranmalarının vatandaşlar açısından yeni bir bürokratik mekanizmaya dönüşebilme riski bulunmaktadır. Ombudsman adli ya da idari bir mahkeme gibi davranmamalıdır (Pickl, 1986: 44). Buna karşın ombudsmanın vatandaş ile idare arasında güven ilişkisini ve uzlaşma kültürünü geliştirici faaliyet göstermesi, idarenin daha iyi işlemesi için bir kamuoyu oluşturma aracı ve baskı grubu olması gerektiği de ifade edilmektedir (Baykal, 2013: 91, 96). Ayrıca bağlayıcılığı ve yaptırım gücü olmayan ombudsmanlık tavsiyelerinin yerine getirilebilmesi bilinçli bir kamuoyunun varlığıyla da yakından ilişkilidir (Sevinç, 2015: 115).

2. OMBUDSMANLIK TÜRLERİ

Ombudsmanlar amaçlarına göre genel ve özel amaçlı ombudsmanlar olarak sınıflandırılabilir gibi, coğrafi görev alanları ile belli alanlarda kurulmuş olmalarına göre de sınıflandırılabilir. Genel amaçlı ombudsmanların ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kurulması mümkündür (Şahin ve Şabaplı, 2016: 773). Örneğin ABD ve Kanada'da eyalet ombudsmanları ve İtalya'da bölgesel ombudsmanlar istisnalar dışında görev alanlarındaki kapsam genişliği sebebiyle genel amaçlı ombudsmanlar arasında kabul edilmektedir. Günümüzde tek tip ombudsmanlık uygulamasından veya modelinden bahsetmek de güçtür (Remac, 2013: 63).

Diğer yandan ülkeden ülkeye farklı, ülkenin yönetimsel yapısına göre benimsenen ombudsmanlık kurumunun, parlamento ombudsmanlığı ve yerel yönetim ombudsmanlığı olarak sınıflandırılabilmesi ombudsmanlık tanımlarının daha sağlıklı anlaşılabilmesi adına da doğru bir tercih olacaktır (Büyükcavcı, 2008: 11). Ayrıca ombudsmanlık kurumunun dinamik yapısı farklı isimlerle dünya genelinde yerel ve ulusal düzeydeki ombudsmanlık uygulamalarını arttırmaktadır (Efe ve Demirci, 2013: 53).

3. YEREL OMBUDSMANLIK VE İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Yerel yönetim ombudsmanları parlamenter ombudsmannın pek çok özelliğini ihtiva ederek belli bir bölge ya da taşra biriminde yönetim mekanizması kaynaklı sorunlarda vatandaşların yerel düzeyde daha hızlı ve etkin bir başvuru süreci içerisinde haklarının korunmasında görevlendirilmek üzere ilgili yerel yönetim meclislerince seçilmek suretiyle görev yapmaktadırlar.

Yerel ombudsmanlar, yetkileri belirli bir bölge veya şehirde, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin denetimiyle sınırlı kurumlardır (Karcı, 2016: 784-785). Bununla birlikte yerel ombudsmanlıkların ihdası yerel yönetimlerin iş ve eylemlerine yönelik hak arama yollarının toplumun tüm kesimleri tarafından kullanımına imkân verebilmektedir. Böylece yerel düzeyde vatandaşların hak arama bilincinin gelişmesi, ulusal düzeyde siyasi denetim mekanizmalarına olan baskıyı artırabilmektedir (Ünal, 2013: 174).

Günümüzde yerel yönetimlerin yerel demokrasiye uygun biçimde hizmet kalitesini arttırması ve bu birimlerin denetiminin yeni bir anlayış ile yerel düzeyde etkin bir denetim mekanizması gerektirdiği kuşkusuzdur. Bu bağlamda yerel ombudsmanlığın ortaya çıkmasında rol oynayan faktörler şu şekilde belirtilebilir (Çobangil, 2016: 707-708, Gökçe, 2016: 758; Yaman, Arslan ve Önalp, 2016: 762):

- Ulusal düzeydeki ombudsmanlıklara yapılan şikâyetlerin sayısının fazlalığı, kurumun iş yükünü oldukça arttırması,
- Yerelleşmenin etkisiyle kamu hizmeti sunumu yapan yerel aktörlerdeki sayısal ve hacimsel artış,
- Yerel yönetim sisteminin daha etkin bir şekilde işlemesine yardımcı olma ve yerel kamusal hizmetlerin geliştirilmesinin sağlanmasıdır.

Yerel ombudsmanlıklar eyalet, bölge, şehir ve il düzeyleri olmak üzere farklı kategorilerde bulunabilmektedirler. Örneğin 1981'den bu yana Kanada'nın bütün illerinde (bir ada hariç) ombudsman görev yapmaktadır (Fendoğlu, 2010: 14). Ancak bunların mahkemeler ve belediyeler üzerinde denetim yetkisi bulunmamakta, sadece devletin taşra teşkilatı üzerinde inceleme yetkisi kullanabilmektedirler (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 54). Ayrıca, İsviçre'nin Basel kentinde, Basel Şehir Ombudsmanı ve Kanton Ombudsmanı olmak üzere iki ombudsmanlık merkezi bulunmaktadır (Karcı, 2016: 787). İspanya'daki otonomiler, İtalya'daki bölge yönetimleri ile Almanya, Avusturya ve Belçika'daki özerk eyalet ya da kanton yönetimlerinde farklı düzeylerde yerel ombudsmanlık uygulamaları bulunmaktadır (Söderman, 2004: 2; Apostolache, 2014: 88).

Yerel ombudsmanların seçimi genel olarak yerel ve bölge meclislerince yapılırken farklı uygulama örnekleri de bulunabilmektedir. Örneğin İngiltere'de yerel ombudsman belirli kuruluşların tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Ayrıca yerel ombudsmannın görev ve yetki alanı da genişleyebilmektedir. Yine İngiltere'de 2007 ve 2009'daki yasal

düzenlemelerle yetişkinlerin sosyal haklarına yönelik şikâyetlerin incelenmesi yetkisi kapsamında, yerel ombudsmana telefon ve e-posta üzerinden de ulaşabilme imkânı ile İngilizce konuşamayan yabancıların da ulaşabilmesini sağlamak için Text-Relay adlı bir uygulama hayata geçirilmiştir (Çobangil, 2016: 710-711).

Yerel ombudsmanların yetki alanlarına giren kurumlar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Örneğin İngiltere'de istisnaları mahfuz olmak üzere kent veya bölge belediyeleri, Londra Büyükşehir Belediyesi, okul yönetim ve düzenleme heyetleri, yerel yönetim birlikleri, bir suçun önlenmesi ya da soruşturulması hariç emniyet birimleri, itfaiye makamları, Londra Ulaşım Yolcu Kurulu, Londra İmar Kurumu gibi çeşitli yerel kurum ve kuruluşlar yerel ombudsmanın geniş hizmet alanı içerisinde yer almaktadır (Ünal, 2013: 117-118; Kavili-Arap, 2015: 69).

Diğeryandan 1960'larda İskandinav ülkelerinde yerel ombudsmanların yetki alanlarının güçlendirilmemesi temayülü çeşitli mekanizmaların baskısıyla görülebilmektedir (Hurwitz, 1960: 121-123). Örneğin Danimarka'da kaldırım ve caddelerin durumu, yerel idare çalışanlarının maaş oranlarının belirlenmesi ve yerel idarenin yetkisi altındaki araç ve gereçler hakkında yerel ombudsmanın yetki kullanamayacağı bir yönetmelikle sınırlandırılmıştır (Gellhorn, 1966: 7).

Bazı ülkelerde belediye ombudsmanlıkları da yaygındır. Örneğin Hollanda'da 275 belediye ombudsmanı bulunmakta ve vatandaşların kendileri hakkındaki güvenlerini arttırmak üzere bu mekanizmayı kurduğu ifade edilmektedir. Bununla birlikte yerel bir ombudsmanı bulunmayan illerde şikâyetlere ulusal ombudsman bakmaktadır (Özgüzel, 2016: 62-63).

Federatif devletlerdeki ombudsmanlık uygulamaları açısından ise eyalet düzeyinde ombudsmanlık ABD'de sırasıyla 1969'da Hawaii, 1971'de Nebraska, 1972'de Iowa ve 1975'te Alaska'da kurulmuştur. Bu eyalet ombudsmanlarının genel olarak mahkemeler ve yerel hükümet üzerinde denetim hakları olmamasına karşın Hawaii'de mahalli idare otoriteleri üzerinde denetim hakkı bulunmaktadır. Bununla birlikte Buffalo, Detroit ve Seattle gibi şehir ombudsmanları da görev yapmaktadır (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 54-55).

ABD'de kırk civarında eyalette uygulanan yerel, bölgesel ve spesifik alandaki ombudsmanlıkların önemli bir kısmı doğrudan valiye bağlı iken, bazılarında vali yardımcılara ya da başsavcılıklara bağlı olarak da yapılandırılmıştır. Ombudsmanların görev süreleri ve seçilmelerindeki yöntemler eyaletten eyalete değişmektedir. Örneğin Hawaii'de ombudsman senato ve temsilciler meclisindeki üyelerinin salt çoğunluğunun oyları ile altı yıllığına seçilirken, Alaska eyalet ombudsmanı 3/2 oy hesabı ile beş yıllığına seçilmektedir (Parlak, 2016: 170-172).

Hindistan'da 1962'den beri parlamento gündemine çeşitli zamanlarda gelmiş olsa da politik destek yetersizliği türünden nedenlerle ulusal bir ombudsmanlık kurumu ihdas edilememiştir. Bununla birlikte eyalet düzeyinde "lokayukta" adı verilen yerel ombudsmanlıklar ihdas edilmiştir. Bu kurumlar görev alanı, yetki ve sorumluk itibarıyla dünyadaki diğer uygulamalarla önemli oranda benzerlikler göstermektedir. Hindistan'da ilk kez 1971'de Maharashtra eyaletinde kurulan yerel ombudsmanlık kurumu 2015'e kadar kurulanlarla toplamda yirmi altı eyalete ulaşmıştır (Tunç, 2016: 140-142).

Yerel ombudsmanların en önemli fonksiyonu olarak yerel düzeyde güçlü ve tek taraflı karar alabilen keyfi yönetim şekline karşı vatandaş haklarını koruyabilmesi gösterilmektedir. Nitekim Hawaii eyalet ombudsmanının şikâyet olmadan da soruşturma ve raporlama yapabildiğine dair örnekler bulunmaktadır (Yıldırım, 2014: 203-204). ABD'de ombudsmanlık kurumlarının genel olarak eyaletteki kamu kurumları dışında kalan belediyeler üzerinde denetim yetkisi bulunmamakla birlikte, Hawaii eyaleti önemli bir istisna olarak yerel yönetimler üzerinde de denetleme yetkisine sahiptir (Parlak, 2016: 174).

Yerel ombudsmanlara gelen şikâyetlerle ulusal ombudsmanlık kurumuna gelenler benzerlik göstermektedir. Ancak bazen mahalli düzeydeki sorunlar kesinlikle gene mahalli düzeyde değerlendirilmelidir. Örneğin İngiltere'de 1990'larda yerel ombudsmanlara, özellikle belediyelerle ilgili yapılan şikâyetlerin büyük bir kısmı imar, planlama ve konut hakkındadır (Avşar, 2012: 117). Ayrıca uygulandığı ülkelerde genel olarak yerel ombudsmanlık türünün diğer ombudsmanlık türlerine göre daha fazla şikâyet aldığı da bilinmektedir (Kirkham, 2005: 383).

4. İTALYA'DA YEREL YÖNETİMLER

İtalya'da yerel yönetim birimleri belediye, il, metropoliten kent ve bölge olmak üzere dört kademelidir (Toksöz vd., 2009: 91; Koçak, 2013: 399). İl ve belediyeler ise merkezi hükümetin ve bölgesel hükümetlerin adem-i merkeziyete dayalı yönetim birimleridir. Merkezi hükümet nüfus ve seçim işleri gibi bazı görevlerini belediyelere devretmiştir (Türker, 1999: 474). İtalya'da 27 Aralık 1947 tarihli Anayasasında bölgelerin anayasal prensiplere uygun, kendilerine özgü görev ve yetkilere sahip özerk örgütlenmeler olarak kurulduğu, il ve belediyelerin ise hem merkezi idarenin hem de bölgesel yerinden yönetim çevrelerini oluşturan özerk yapılar olduğu hüküm altına alınmıştır (Nalbant, 1996: 21).

1990'da İtalya'nın kuzeyinde ayrılıkçı bir siyasi hareketin ortaya çıkmasının akabinde İtalyan Anayasası ve yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda değişikliklere gidilmiştir. Bu doğrultuda Cumhuriyet, yerel yönetim kademeleri ve merkezi yönetim ile eşit düzeyde kabul edilerek cumhuriyet kavramı yeniden tanımlanmıştır. Buna karşın 2003'te Anayasa Mahkemesi tüm yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olarak kendi statülerini tayin edebilecekleri yönünde bir karar vermiştir (Toksöz vd., 2009: 93).

İtalya'da 1947 Anayasasında özel statülü ve olağan statülü olmak üzere iki tip bölgesel yapılanma hedeflendiğinden ilk olarak 1946-1963 döneminde özel statülü bölgeselleşme, ardından 1970'lerden itibaren olağan bölgeselleşme gündeme gelerek 1990'daki yerel yönetim reformu ile pekiştirilmiştir (Nalbant, 1996: 17; Koçak, 2013: 399-400).

İtalya'da bölgesel yönetimler, ulusal anayasa ve bölgesel statünün dayandığı kurucu belge, bölgesel yönetim mekanizmalarının sınırlı yasama yetkisiyle birlikte kanun niteliğinde işlem yapabilmeleri nedeniyle birer siyasal yerinden yönetim organı olarak kabul edilmektedir (Nalbant, 1996: 18). Bununla birlikte bölgesel yönetimlerin kendilerine ait bütçeleri ve malvarlığı bulunduğundan mali özerkliğe sahiptirler. Ancak kendilerine kendi mali sınırlarını belirleme yetkisi tanınmamıştır (Nalbant, 1996: 21; Toksöz vd., 2009: 97-100).

5. İTALYA'DA YEREL OMBUDSMANLIK

İtalya'da 1970 Yerel Yönetim Reformunun uygulanması çerçevesinde yerel düzeyde her türlü kamu kurumu ile vatandaş arasında iyi ilişkilerin oluşturulmasını, yerel yönetimlerin daha iyi işlerlik gösterebilmesini ve vatandaşlarla yerel yönetimler arasındaki sorunların çözümünde vatandaşların hak ve menfaatlerini korumak üzere yerel ombudsmanlıklar kurulmuştur (Yıldırım, 2014: 202). Bu ombudsmanlıklardan ilki 1974 başlarında Toscana bölgesinde tesis edilmiştir (OECD, 2013: 112; Ünal, 2013: 133).

İtalya'da ulusal ombudsmanlık ofisi bulunmamaktadır (Gasparri, 2010). Buna karşın İtalya bölgesel ve il ombudsmanlıkları gibi yerel ombudsmanlık pratikleri konusunda oldukça tecrübeli bir ülkedir (UN, 2006: 9). Bölgesel ombudsmanların bağımsızlığı, bölgesel meclislerce garanti altına alınmıştır. Bölgesel düzeyde ombudsmanların yanı sıra bazı il ombudsmanları da bulunmaktadır. Nitekim 8 Haziran 1990'da kabul edilen bir kanunla iller ve belediyelerde ombudsmanlığın kurulması mümkün hale getirilmiştir (Gottreher, 1998: 40; Tortop, 1998: 4). Örneğin İtalya'da bölgesel ombudsmanlıkların yanı sıra Bolzano ve Trento'da "*difensore civico provincia autonoma*" adı verilen otonom il ombudsmanlıkları da bulunmaktadır.

İtalya'da, "Abruzzo, Bolzano, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Trento, Valle D'Aosta ve Veneto" olmak üzere on üç bölge ve iki özerk ilde ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır (www.difensoreregionale.lombardia.it/, 2017). İtalya'da ulusal düzeyde bir ombudsmanlık kurumu için bazı öneriler ve çalışmalar olmuş olsa da (Tortop, 1998: 5), hâlihazırda böyle bir uygulamaya geçilmemiştir.

Yerel ombudsman sorun ve anlaşmazlıkların çözümünde güvenilir ve adil yardım sağlamak üzere belirlenmiş tarafsız bir arabulucu olarak kabul edilir. Kendisi şikâyetleri dinlemek, bulguları rapor etmek ve bireyler, gruplar, kurumlar ve örgütler arasında

adil uzlaşmanın oluşturulmasını sağlamakla görevlidir. Dahası, İtalyan ombudsmanlığı organizasyonel elçi olarak da hizmet verebilmektedir. Organizasyonel ombudsmanlık muhtemel çatışma konularını ve idari suiistimalleri belirlemeye yardım etmekte, bireysel ve tüketici hakları konusunda bilgi sağlamaktadır (www.locate-a-ombudsman.com/, 2018).

Ombudsmanlığın kurumsal rolünün geliştirilmesi ve koordinasyonu için Bölgesel Ombudsmanların Ulusal Koordinatörlüğü adı verilen bir birlik de kurulmuştur. Bu birlik, Ombudsman Sekreterliği aracılığıyla özerk iller ve bölge konseylerinden meclis başkanlarının katılımıyla Roma'da düzenli olarak toplanmaktadır (www.difensoreregionale.lombardia.it/, 2017).

İtalya'da üniversiteler bazında da ombudsmanlık uygulamaları bulunmaktadır. Örneğin Haziran 2010'da Padova Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Haklar Merkezi'nin öncülüğünde İtalyan Ombudsmanlığı Enstitüsü kurulmuştur. Bu kurum ulusal, uluslararası ve Avrupa ölçeğinde ilgili enstitülerle işbirliği içerisinde insan hakları ve ombudsmanlık konusundaki girişimleri ve çalışmalarını teşvik etmektedir. Ayrıca üniversite ombudsmanlarının çalışma yöntemi diğer ombudsmanlarla benzeşmektedir (Ayşar, 2012: 178). Bununla birlikte İtalya'da tüketici ombudsmanlığı, bankacılık birliği ombudsmanı gibi çeşitli fonksiyonlara sahip ombudsmanlık uygulamaları da bulunmaktadır (Ayhan, İmamoğlu ve Bilgehan, 2010: 6).

Yerel ombudsmanların görev sahaları konusundaki uygulamalar, İtalya örneğinde bölgeden bölgeye farklılık gösterebilmektedir. Her bölge, kendi hukukunda ombudsmanlık kurumuna farklı işlevler yüklemiştir. Bazı bölgelerde vatandaşların hak ve çıkarlarının korunmasına yönelik hassasiyet öne çıkarken bazı bölgelerde ise bölge yönetimlerinin iyi işleyişi üzerinde durulmaktadır (Yıldırım, 2014: 202). Yine bazı bölgelerde iktisadi, siyasi, coğrafi, kültürel nedenlerle ombudsmanların görev sahaları genişleyebilmekte ya da özel nitelikli ombudsmanlıklar koordinatör ombudsmanlık aracılığıyla yönlendirilebilmektedir.

Ülke ulusal seviyede bir ombudsmanlık kurumu geliştirmemiş olsa da, birçok bölge temyiz mekanizmasına alternatif olarak Bölgesel Ombudsmanlık Bürosu'nu (*difensore civico regionale*) kurmuştur. Ombudsman genelde bölgesel meclis tarafından atanmış, adli ve idari açıdan iş tecrübesi olan vatandaşlar arasında seçilmekte ve yasama dönemi boyunca görevde kalmaktadır. Ombudsmanlık Bürosu, 1998'den günümüze savunma, kamu güvenliği ve adalet dışındaki devlet birimlerinin başlattığı girişimleri de içeren bir dönüşüm geçirmiştir. Yerel ombudsmanlar, vatandaş ve idari aksaklıklar arasında bir arayüz görevi görmektedir (OECD, 2013: 111).

İtalya'da ombudsmanlar aynı zamanda tartışmalı bir konuyu çözüme kavuşturmak üzere tarafsız ve güvenilir bir arabulucu ve barış-sağlayıcı diplomat görevi de görmektedir. Bölgesel düzeyde, çeşitli alanlarda önemli işlemlere sahip olarak faaliyet göstermektedir.

Örneğin eğitim kurumlarında ombudsmanlık, idari mekanizma ve çalışanlar arasındaki sorunlarda yönetim politikaları ve etik anlayış çerçevesinde çalışmaktadır. Kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda, suiistimal, önyargı ve diğer haksız muamele ve adaletsizlikler karşısında koruma sağlarken devlet kurumlarında vatandaşların çıkarlarını gözetmekte ve şikâyetlerin araştırılmasını sağlamaktadır (www.locate-a-ombudsman.com/, 2018).

İtalya'da ombudsmanların görev ve yetkileri yerel düzeydeki hükümlere göre şekillenebilir. Bununla birlikte 2001 Anayasa Reformu kapsamında eğer ombudsman bir kararı hukuksuz olarak değerlendirirse yeniden gözden geçirilmesini ilgili kurumdan talep edebilir. Genelde gerçek kişiler ve dernekler herhangi bir yerel organın hizmetlerindeki suiistimal karşısında şikâyet hakkını kullanırlar. Ombudsmanların ilgili sorun hakkında dosyaya erişim ve soruşturma hakları vardır. Buna karşın soruşturmanın sonuçları ilgili siyasi yapı ya da yöneticiye tavsiye formatında iletilmekte, yetkililerse benimseyip benimsememekte tamamen serbesttir (Vandelli, 2012: 360).

Çalışma kapsamında, İtalya'daki ilk ombudsmanlık uygulamasının başladığı Toscana Bölgesi ile ülkenin en kalabalık bölgesi olan Lombardia Bölgesi seçilmiş ve yerel ombudsmanlık uygulaması çerçevesinde bu iki örnek incelenmeye çalışılmıştır.

5.1. Toscana Bölgesi Ombudsmanlığı

Toscana, İtalya'nın 1934 Anayasası ile kısmi bölgesel özerklik verilmiş bölgelerinden birisidir. Bölge, on ilden oluşmakta, idari merkezi Floransa'dır (www.regione.toscana.it/, 2018). Ayrıca İtalya'da bölgesel düzeyde yerel ombudsmanlık uygulamalarına ilk geçilen bölgedir (OECD, 2013: 112).

Toscana Bölgesel Ombudsmanı, bir kamu hizmeti işletmecisinin veya kamu yönetiminin eylem ve davranışlarıyla hak ve menfaatlerinde zarara uğrayan bir vatandaşın ücretsiz olarak korunması ve savunulmasından görevli ve sorumludur. Bu sebeple vatandaşların e-mail ya da faks yoluyla, bir mektup yazarak yahut ücretsiz olarak görüşülen bir iletişim numarası ile bilgi alımı, müracaat, şikâyet ve yardım taleplerine yanıt verilmeye çalışılmaktadır.

Toscana Bölgesi Ombudsmanı, ne bir hâkim, ne bir siyasetçi, ne de bir avukattır fakat vatandaşların haklarını ve çıkarlarını kamu otoriteleri karşısında bağımsızca savunmak için seçilmiş olan sade bir vatandaşdır ve bu süreçte eşitlik, verimlilik, adalet ve şeffaflık gibi kurallara sadık olma vasıfları taşımaktadır. Bu yerel ombudsman Toscana'da aktif olan tüm idari yönetimlere ve bunları idare eden kişilere müdahalede bulunabilmektedir. Bu müdahale alanına Toscana'daki territoryal seviyedeki bölgeler ve özerk alanlardaki belde bölgeleri, dağ toplulukları, devletin bölgesel temsilcilikleri de dâhildir (www.consiglio.regione.toscana.it/, 2018).

Toscana Ombudsmanı esasında kamu kurumlarına karşı vatandaşların haklarını koruyan bir figürdür. Nitekim Toscana Bölgesel Ombudsmanı, bölge yönetimi, belediyeler ve kamu kurum ve kuruluşlarının posta hizmetleri, kara ve demir yolu taşımacılığı, telefon, elektrik, gaz ve su gibi vatandaşlık haklarının garantörlüğü pozisyonundadır. Bununla birlikte ombudsman, vatandaşlar ve kamu kurumları arasındaki sorunlardan kaynaklı vatandaş menfaatlerini korumakla mükellef iken bireyler arasındaki uyuşmazlıklarda müdahale alanı bulunmamaktadır (www.intoscana.it/, 2018).

Diğer taraftan bölgesel ombudsman, bölgesel yönetim ile Floransa il yönetimi arasında imzalanan ve 1 Ekim 2002 tarihinde yürürlüğe giren özel bir anlaşmayla Floransa il ombudsmanlığı görevini de üstlenmiştir. İlgili sözleşmenin 2/1. maddesine göre Toscana Ombudsmanı, Floransa ili ile ilgili görev ve yetkilerini 12 Ocak 1994 tarihli Bölgesel Anayasa ile Floransa Ombudsman yönetmeliği çevresinde yürütecektir. Bununla birlikte Floransa il özel idaresi, ombudsmanın yetki ve görev alanını genişletme hakkına sahiptir.

Genel olarak Toscana Bölgesi yerel ombudsmanı kuşkusuz bireylerin, tüzel kişilerin, derneklerin ve diğer toplumsal aktörlerin haklarını ve meşru çıkarlarını yargı-dışı koruma altına almaktadır. Örneğin kamu görevlilerinin görevi kötüye kullanmaları, ihmaller, usulsüzlükler, gecikmeler, arızalar ve ihmaller ile belgelere erişim hakkının ihlali durumlarında doğrudan müdahil olabilmektedir (www.provincia.fi.it/, 2018).

5.2. Lombardia Bölgesi Ombudsmanlığı

Lombardia, İtalya'nın 1948 Anayasası ile kısmi bölgesel özerklik verilmiş yirmi bölgesinden birisidir. On bir il, bir metropol şehir ve 1.530 köyden oluşan Lombardia'nın başkenti Kuzey İtalya'nın en büyük şehri olan Milano'dur (www.regione.lombardia.it/, 2016). Ayrıca İtalya'nın en kalabalık bölgesi olma özelliği taşımaktadır.

Lombardia Bölgesel Ombudsmanlığı (*Difensore Regionale Della Lombardia*), Lombardia Özerlik Statüsünün 61. maddesi kapsamında bağımsız bir kamu otoritesi olarak tanımlanmıştır. Buna göre Lombardia Bölgesinde diğer kamu otoriteleri ile yetki ayrımı çerçevesinde, derneklerden şirketlere kadar sivil toplumun ve vatandaşların çıkarlarını korumakla görevlidir. Bölgesel ombudsman, Lombardia Bölgesel Konseyi tarafından her altı yılda bir seçilir ve yeniden seçilmesi mümkün değildir. Ombudsman, bölgesel siyasi organlardan direktif almaz ve görevlerini bağımsızlık vasfı ile yürütmektedir.

6 Aralık 2010 tarihli Lombardia Bölgesi Ombudsmanlık Kanununa göre yerel ombudsman bölgesel organların hiyerarşik kontrolüne tabi değildir (m. 1/2). Ombudsmanın seçimi bölge meclisinde ilk üç turda üçte iki çoğunluk, dördüncü turda ise salt çoğunluk esasına göre tayin edilmektedir (m. 2/1). Yerel ombudsman olarak seçilemeyecek olanlar arasında hükümet, ulusal meclis, belediye ve bölgesel kurul üyeleri, belediye başkanları, kamu kurum ve kuruluşları çalışanları, bölgesel ve yerel siyasi partiler,

ticari dernekler ve sendikaların üyeleri yer almaktadır (m. 3). Ayrıca ombudsman her yıl bölgesel meclise 31 Mart tarihine kadar bir yıl önceki faaliyetlere ilişkin rapor gönderir, bu raporlarda tespit ve tavsiyelere yer verilerek yıllık rapor Lombardia Bölgesi Resmi Gazetesinde yayımlanır (m. 15/1).

Bölgesel Ombudsmanlığın yanı sıra il ombudsmanları da bulunmaktadır. Ancak bölgedeki her ilde ombudsman bulunmamakta, ombudsman bulunmayan illerdeki faaliyetler ise doğrudan Lombardia Ombudsmanlığınca yürütülmektedir. İl ombudsmanları ile bölgesel ombudsmanın görev ve yetki alanları çakışmayacak bir biçimde düzenlenmiştir. Como, Cremona, Lecco, Lodi ve Milano olmak üzere beş il ombudsmanı bulunmaktadır. Geriye kalan yedi ilde ise ombudsmanlık ofisleri ya ihdas edilmemiş ya da faaliyetleri durdurulmuştur (www.difensoreregionale.lombardia.it/, 2017). Diğer yandan her yıl düzenli olarak Lombardia Bölgesi Resmi Bülteni'nde Yıllık Faaliyet Raporu da yayımlanmaktadır.

Bölgesel Ombudsman, diğer kamu otoritelerinden kaynaklı hukuka aykırılık, idari düzensizlik, adaletsizlik ve ayrımcılık ile idari bilgi ve belgelerin teminindeki gecikmeler, eksiklikler karşısında vatandaşların talebi üzerine veya re'sen ilgilenir. Hangi dil, din, ırk, cinsiyet ve bireysel, toplumsal ve siyasal görüşten olursa olsun hizmetleri herkese açık ve ücretsizdir. Bölgesel ombudsmanın belli başlı temel görevleri ise şunlardır:

- Kötü yönetimden kaynaklı sorunları ortadan kaldırmak,
- Mesleki gizlilik sınırı olmadan ilgili belgeleri talep ederek Ombudsmanlık Ofisinde sorumlu yönetici ile toplanarak 30 gün içerisinde yanıt vermek,
- Tedbirlerin düzgün ve zamanında alınarak idari prosedürlerin düzenli işlemesine yönelik tespitlerde bulunmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında halk tarafından karşılaşılan sorunlara çözüm önerileri sunmak,
- İdari belgelerin teminine ilişkin ret ve erteleme kararlarına karşın temyiz kararı vermek,
- Kendi yetkisi içerisinde olmayan başvurularda tavsiye kararlar vermek.

Vatandaşlar (bireyler ve birlikler) ve tüzel kişiler (firmalar, şirketler) reddedilen ya da ertelenen idari belgelerin yeniden incelenmesini isteyerek Bölgesel Ombudsman'a başvurabilir. İtiraz, erteleme ya da ret kararının alınmasından itibaren 30 gün içerisinde yapılmalıdır. Zimni ret durumlarında, yani belgeyi elinde tutan kamu biriminin soruya cevap vermemesi halinde son itiraz, erişim talebinin sunulmasını izleyen 30. günden itibaren başlar. Bölgesel Ombudsman'a itiraz ücretsizdir ve avukat yardımı gerekmemektedir.

Bölgesel ombudsman kamu otoriteleri ile ilişkilerde, idari tedbirleri iptal edemez, denetim ya da teknik uzmanlık yapamaz. Adli ve idari yargı alanında, mahkemede vatandaşları temsil edemez ve yasal danışmanlık sağlayamaz. Ancak adli ve idari davalarda

yalnızca ertelenen ya da reddedilen kararların gerekçesine erişimin engellenmesi durumunda ve talep halinde itiraz edebilir. Vatandaşlar arası ilişkilerde ise, apartman yönetiminden ticari anlaşmazlıklara kadar bireyler arası anlaşmazlıklara müdahale etmemektedir.

Bölgesel Ombudsman, savunma, güvenlik, adalet gibi bazı istisnalar dışında ve yetki alanına girmek kaydıyla Lombardia Bölgesindeki diğer bütün organların faaliyetlerine müdahale edebilir. Bu müdahaleler talep üzerine ya da re'sen gerçekleşebilir. Öne çıkan müdahale alanlarını sağlık, eğitim, kültür, tarım, turizm, ticaret, kurumlar arası ilişkiler, kalkınma ve çevre konuları olarak sınıflandırmak mümkündür.

Bölgesel ombudsman, sağlık alanında tesisler, yurtdışı tedavi, çeşitli bağımlılıklar gibi hususlarda müdahil olabilir ancak tıbbi değerlendirmeler yetki alanı dışındadır. Sosyal hizmetlerde engellilere vergi muafiyetleri ile göçmenlerin iş bulma problemlerinde yardımcı olmaktadır. İş sektöründe küçük işletmeler lehine mali tedbirlerden her türlü tarımsal faaliyete yönelik teşviklere kadar müdahil olmaktadır. Eğitimden çevresel konulara kadar başta sayılan bütün kalemlerde gerekli araç ve gereçlerin olup olmadığını belediye ya da il ombudsmanı denetlemektedir. Kamu personel sistemindeki sorunları etik ilkeler çerçevesinde değerlendirebilir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki ilişkilerinin yanında sivil toplum örgütleri ile olan ilişkileri de yetki alanındadır. Üniversite eğitimi, katı atıkların depolanması ve araba vergisi gibi çeşitli bölgesel vergilere müdahil olabilir ancak çöp ve emlak gibi yerel vergilere yerel yetkili ombudsman (il ya da belediye ombudsmanı) yoksa müdahale edebilir.

Lombardia yerel ombudsmanı, bölgesel düzeyde, “vergi mükellefi garantörlüğü” (*garante del contribuente*) ile “tutukluların garantörlüğü” (*garantedei detenuti*) görevlerini de yürütmektedir (OECD, 2013: 111).

Lombardia Bölgesel Konseyi tarafından 14 Temmuz 2003 tarihinde kabul edilen “Vergi Konularında Bölgesel Mevzuat Hükümlerinin Reformu” kapsamında, bölgesel mükellef garantörü olarak ombudsmanın görevi sadece Lombardia Bölgesindeki vergi daireleri ile vatandaş arasındaki ilişkilerin adalet ve şeffaflığını sağlamak değil, aynı zamanda bu ilişkileri zedeleyecek sorunlar, usulsüzlükler ve anlamsız idari uygulamaları tespit ederek vatandaşla idare arasındaki güveni korumaktır. Bu bağlamda bölgesel ombudsman, ihtilafı vergi borcu, maddi veri hataları gibi taleplerin düzeltilmesi, gecikme faizi ödemeleri ve bilgisayar sistemi hataları, çağrı merkezi, faks, e-posta ve internet üzerinden yapılan hizmetlerdeki eksiklikler gibi çeşitli hususlarda garantör müdahale talepleri doğrultusunda harekete geçebilmektedir.

16 Aralık 2015 tarihinde bir “mükellef garantörü” olarak bölgesel ombudsman, bir vatandaşın 2010-2015 arasında kullanmadığı bir binasından alınan atık vergisi hakkındaki itirazını yerinde bularak atıl haldeki bu tür yerlerden emlak vergisinin alınabileceğini ancak çöp/atık vergisinin alınmasının durdurulması yönünde karar vermiştir.

Yerel ombudsmanlar özellikle örgütsüz bireylerin haklarının korunmasında önemli görevler üstlenebilir (Ünal, 2013: 174). Bu yönüyle Lombardia'da uygulama alanı bulan tutuklu ombudsmanı, cezaevlerine yönelik çalışan dernekler, örgütler ve ailelerden gelen talepler doğrultusunda kişisel özgürlüğün kısıtlanmasına dair bazı hususlarda kamu yönetiminin şeffaflığına ve tarafsızlığına yardımcı olmaktadır. Temel misyonu özellikle sağlık açısından ve mesleki eğitim ve işe yerleştirme gibi bazı alanlarda tutukluların bireysel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasını engellemektir (<http://www.normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/>, 2017).

6. TÜRKİYE'DE YEREL OMBUDSMANLIĞIN UYGULANABİLİRLİĞİ

Ombudsmanlık kurumu; her ülkenin kendi yönetim yapısına, kültürüne ve ihtiyacına bağlı olarak ulusal, bölgesel veya yerel olmak üzere farklı şekillerde gelişmiştir. Yerel ombudsmanlıkların kurulması, vatandaşla yerel yönetim birimleri arasında sağlıklı bir köprü kurmanın yanında, yerel demokrasinin geliştirilmesi, yerel kamusal hizmetlerin etkin ve vatandaş odaklı bakış açısında sunulması gibi pek çok avantaj sağlamaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin denetiminde etkili bir araç olarak kullanılabilir. Ayrıca yerel yönetimlerin denetiminde etkili bir araç olarak kullanılabilir.

Türkiye'de yerel ombudsmanlık uygulamalarına fiili olarak geçiş çabasına verilebilecek ilk örnek Bayburt'ta yerel ombudsmanlık kurulması girişimidir. Bayburt Valiliği, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11. maddesinde yer alan valinin suç işlenmesinin önlenmesi ve kamu düzen ve güveninin korunması için gerekli tedbirleri alabileceği hükmünden hareketle Aralık 1996'da "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" başlığı altında bir yönerge hazırlamıştır. İl düzeyindeki görev yapacak ombudsmanlık kurumu olarak yedi üyeli "Kamu Danışmanlar Kurulu" oluşturulması ve üyelerinin il idare kurulu, il encümen üyeleri, ilçe kaymakamları, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından oluşan bir komisyon tarafından belirlenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca başkan ve üyelerinin görev süresi bir yıl olan Kurulun sadece şikâyet üzerine değil re'sen de inceleme yapabileceği, masrafların ildeki bir kamu vakfı tarafından karşılanacağı ve bir yıl içerisindeki çalışmaların bir rapor halinde ve Ocak ayında Vali'ye sunulacağı yönergede yer almıştır. Ancak süreç içerisinde bu kurum hayata geçirilememiştir (Tayşi, 1997: 120; Ünal, 2013: 158).

Diğer taraftan Türkiye'de kamu yönetimi reformu bağlamında gündeme gelmiş olan (Karcı, 2016: 781), 15.07.2004 tarih ve 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile Türkiye genelinde yerel yönetimler düzeyinde ilk defa ombudsmanlık oluşturulması hedeflenmiştir (Erdoğan, 2015: 16). Ancak ilgili kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi sonucu düzenleme yürürlüğe girememiştir. 9. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonunda ise yerel ombudsmanlıktan önce ulusal düzeyde ombudsmanlık kurumunun kurulması gerektiği ifade edilmiş, yerel ombudsmanlığın kurulması ertelenmiştir (Baykal, 2013: 116).

Veto edilen 5227 Sayılı Kanununun 42. maddesinde “mahalli idareler halk denetçisi” başlığı altında yerel ombudsmanlık öngörülmüştü. Buna göre, her ilde yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle olan sorunlarının çözümüne yardımcı olması adına bir halk denetçisinin il genel meclisince seçilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca yerel ombudsmanın sorumluluk alanı “il özel idaresi bünyesinde ve il sathında faaliyet” şeklinde belirlenmiştir (Karcı, 2016: 803-804). Burada öngörülen halk denetçiliğinin ihdas edilme gerekçesinin ülkenin AB üyelik sürecinden bağımsız düşünülmemesi gerektiği de vurgulanmıştır (Uluğ, 2004: 119).

Öte yandan, bu tasarı üzerinden yapılan tartışmalar çerçevesinde Türkiye’de yerel ombudsmanlık uygulamasının muhtemel sorunlarına dikkat de çekilmiştir. Bunlar arasında ilgili yasanın mahalli idareler halk denetçisi adı verilen yerel ombudsmana görev süresi konusunda güvence vermediği ve belediye başkanına kendi personeliyle ilgili tasarruflarına dahi karışma imkânı verdiği ifade edilmektedir. Bu noktada yerel yönetimlerin bir yönüyle siyasi parti odaklı kuruluşlar olduğu, il genel meclisi tarafından seçilmesi öngörülen ombudsmanın siyasi partilerden ne kadar bağımsız olabileceği ve özellikle daha küçük illerde tarafsız bir ismin getirilmesinin zorluğu gibi itirazlar sıralanmıştır (Alemdaroğlu, 2003: 88-89).

Belediyelerin seçimle işbaşına gelmeleri nedeniyle devletin diğer kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ve kuruluşlarından ayrıldığı düşünülmektedir. Ancak, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan şikâyetlerde yerel düzeyde yoğunluklu olarak belediyeler, muhtarlıklar ve kaymakamlıklar gelmektedir. Ayrıca yerel yönetimler içerisinde yalnızca belediyeler diğer yerel kurumların her birinden daha fazla şikâyete uğramaktadır (Gökçe, 2016: 751-752).

Kamu Denetçiliği Kurumuna yerel yönetimleri ilgilendiren şikâyet başvuruları arasında imar uygulamaları, ruhsat işlemleri, toplu taşıma, çevre sorunları, zabıta hizmetleri, emlak vergisi, kentsel dönüşüm projeleri, pazaryerleri, otoparklar, içme suyu, yol ve doğalgaz gibi altyapı hizmetleri ile mezarlık ve defin hizmetleri konuları yer almaktadır (KDK, 2015: 219-220).

Diğer taraftan özellikle büyükşehir belediyelerinin denetimi, kamu hizmet sunumu bağlamında değerlendirildiğinde iç denetim mekanizmaları olan teftiş kurulu başkanlığı ve iç denetim birimi başkanlığı belediye başkanlarının büyük ölçüde kontrolü altındadır. Buna karşın saymanlık belgeleri üzerinde denetim yapan Sayıştay ile belediyeler üzerinde idari vesayet denetimine sahip ilgili bakanlığın mülkiye müfettişleri ve mahalli idare kontrolörleri de dış denetim mekanizmaları açısından önem arz etmektedir (Demiroğlu ve Koçak, 2013: 934-935). Bu bağlamda yerel ombudsmanlığın gerekli olup olmadığı bu denetim türlerinin eksiklikleri ve uygulamadaki sorunları üzerinden de ele alınabilir.

Türkiye’de yerel ombudsmanlık uygulamasına geçiş önerileri ya da muhtemel politika transferinin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle yerel yönetimlere yönelik hâlihazırdaki denetimlerin hangi düzeyde yeterli ya da yetersiz olduğunun tespiti gerekir. Yerel düzeyde siyasi, idari ve hukuki denetim yolları başta olmak üzere çeşitli denetim mekanizmalarındaki işlevsel eksiklikler özellikle yerel ombudsmanlığa zemin hazırladığı belirtilebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yönelik bölgeler arası farklılıklar ve taşrada erişim imkânlarının yetersizliği gibi pek çok eksiklik ulusal ombudsmanlık kurumunun istenilen etki düzeyine ulaşamadığını gösterse de (Gökçe, 2016: 754), yeni gelişmelerin de etkisiyle yerelden ulusal düzeye hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde yürütülebilmesinde vatandaş odaklı denetim yollarının geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bununla birlikte özellikle Türkiye açısından büyükşehir belediyelerinin mali yapılarındaki güçlenme de yerel düzeyde bir ombudsmanlığın ihdasını gerektirebilecek nedenler arasında gösterilmektedir (Kavili-Arap, 2015: 76).

Eryılmaz, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun farklı türleriyle uygulanması gerekliliğinden bahsederek; bürokratik problemlerin yanı sıra nüfus ve coğrafi durum da gözetilerek merkezi yönetimin yanında yerel yönetimler ve silahlı kuvvetlerde ayrı ayrı ve birden fazla ombudsmanlık kurumunun ihdası yoluna gidilmesi gerektiğini belirtmektedir (Eryılmaz, 1993: 94).

Yerel ombudsmanlığın öneminin daha iyi anlaşılması kuşkusuz yerellik kavramıyla da yakından ilgilidir. Merkezi yönetimin bazı yetkilerini vatandaşları yerel düzeyde daha iyi tanıyan, taleplerine daha vakıf olabilen ve daha hızlı çözümler üretebilmesi beklenen yerel yönetimlere devredilmesi söz konusudur. Bu süreçte vatandaşlarla yerel kurumlar arasındaki bağların güçlenebilmesi ve merkezi makamlara gitmeden yerelde sorunların çözülebilmesi adına hızlı ve etkin bir denetim aracı olarak yerel ombudsmanlık önemli bir ivme kazandırabilir (Yaman, Arslan ve Önalp, 2016: 763).

Yerel yönetimlerin denetimine yönelik yerel ombudsmanlık uygulamalarının diğer denetim türlerine göre daha hızlı bir erişime imkân sağladığı konusunda genel bir kabulden söz etmek yanlış olmaz (Çobangil, 2016: 703; Gökçe, 2016: 758). Örneğin İngiltere’de 1974’te kurulan yerel ombudsmanlara başvurularda 1988’de yapılan bir düzenlemeyle doğrudan şikâyet hakkının tanınması başvuruların yaklaşık yüzde elli oranında artmasını sağlamıştır (Esgün, 1996: 259-260). Böylece ombudsmanlık kurumunun yerel düzeyde işletilmesi vatandaşlar açısından daha işlevsel ve sorunların çözümünde hızlı sonuçların elde edilmesini sağlarken, özellikle küçük yerleşim birimlerinde devletin taşra teşkilatlarının ve belediyelerin işleyişine de olumlu katkı sağlaması mümkün olacaktır.

Yerel düzeyde belediye meclisleri ve teftiş kurulları ile kent konseyleri ve mahalli idare birlikleri de yerel denetim mekanizmaları arasında sıralanabilir (Doğan, 1996: 29-30; Karıcı, 2016: 797-801). Bu denetim mekanizmalarının ne kadar etkili olabildiği

ise tartışmalıdır. Örneğin yerel yönetim meclislerince yapılması gereken siyasi denetim, ulusal parlamento denetiminde olduğu gibi siyasi saikler nedeniyle istenilen düzeye ulaşamayabilir (Ünal, 2013: 137-138).

Yerel ombudsmanlıkların yaygınlaşması, demokratik, şeffaf, katılımcı ve etik davranan yerel yönetimlerin oluşturulmasında etkin bir rol oynayabilir (Çobangil, 2016: 709). Bununla birlikte uzlaşya dayalı, ikna ve tavsiye araçlarına sahip yerel bir denetim mekanizmasının varlığı, kentli haklarının hayata geçirilmesi ve insan haklarının yerel düzeyde de somut olarak korunmasını sağlayabilir (Karcı, 2016: 794).

Türkiye, İtalya ve diğer ülke örnekleri göstermiştir ki yerel ombudsmanlığın hayata geçirilmesi, başarılı ve etkili olabilmesi için aşağıdaki özelliklere sahip olması önem arz etmektedir (Ünal, 2013: 183-188):

- Sadece şikâyet üzerine değil re'sen de harekete geçebilmelidir.
- Görev alanında yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmeler yer almalıdır.
- Teşkilatı illerin sayı ve nüfusuna göre belirlenecek sayıda ombudsman ile yardımcı personelden oluşmalıdır.
- Her ilde en az bir tane bulunması sağlanmalıdır.
- Bütün ulusal ve yerel ombudsmanlar yılın belli zamanlarında bir araya gelmeli ve kamu yönetiminin yerel ve ulusal düzeyde iyileştirilebilmesine yönelik yasal ve yapısal değişiklik önerileri belirlenerek yasama organına ve kamuoyuna sunulmalıdır.

SONUÇ

Vatandaşların hak ve menfaatlerinin özellikle yerel ve ulusal düzeydeki kurumsal yapılar karşısında korunması evrensel bir kabul olarak yaygınlaşmaya başlamıştır. Ulusal düzeydeki ombudsmanlık kurumunun ülke genelindeki şikâyetleri kısa süre zarfında ve objektif kriterler çerçevesinde çözebilmesi kolay bir durum değildir. Bu nedenle coğrafi konum, demografik yapı, tarihsel geçmiş, yönetim pratik ve kültürü bağlamında farklılaşan ülkelerin kuşkusuz yeni ve farklı denetim yollarına başvurmaları kaçınılmazdır. Her geçen gün yetkileri artmakta olan yerel yönetimlerin denetiminin de zorlaştığı göz önüne alındığında yerel ombudsmanlık mekanizmasının ihdası Türkiye gibi ülkeler açısından önemli bir kazanım olarak değerlendirilebilir.

Kuşkusuz bir ülkede yerel ombudsmanlığın kurulmasında yerel yönetimlere ilişkin güçlü bir geleneğin olması hızlandırıcı bir faktördür. Bu bağlamda İtalya'da yerel ombudsmanlık uygulamalarının başarısı esasında yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk bakımından güçlü bir geleneğe sahip olmasıyla da ilişkilendirilebilir. Türkiye açısından ise ulusal ombudsmanlık uygulamasında dahi birtakım eksikliklerin olması

yerel ombudsmanlık uygulamalarına geçişin kolay olmayacağı konusunda ipuçları verse de yerel ombudsmanlığa geçişin yerel düzeyde önemli kazanımlar sağlayabileceği unutulmamalıdır.

İtalya'da yerel yönetimlerde ve özel bazı alanlarda ombudsmanlık kurumunun bulunması bu kurumun başarısı ve ilgili aktörler tarafından kabullenilmesinde önemli bir rolü olduğu görülmektedir. Benzeri şekilde dünyadaki diğer uygulamalar pek çok yönden önemli fonksiyonlara ve çıktılara sahiptir. Türkiye açısından mevcut yerel denetim mekanizmalarındaki aksaklık ve sorunlar, Kamu Denetçiliği Kurumunun yerel sorunların çözümünde yeterince aktif bir rol üstlenememesi ile Türkiye'nin coğrafi durumu, demografik yapısı, sosyo-kültürel şartları, siyasi kültür ve kurumsallaşma eksiklikleri çerçevesinde yerel yönetim seviyesinde ombudsmanlığa geçişin önemli bir adım olacağı söylenebilir.

Yerel yönetimlerin demokrasinin gelişmesi açısından önemli rollere sahip olduğu dikkate alındığında, geniş bir sınır hattına sahip, farklı kültürleri içerisinde barındıran ve bölgelerarası gelişmişlik düzeylerinin çok farklı olduğu Türkiye açısından yerel ombudsmanlığı gerekli kılan pek çok unsur göze çarpmaktadır. Türkiye'nin artan nüfusu, toplumsal, siyasi ve iktisadi koşulları ile birlikte değerlendirildiğinde tek bir ombudsmanlık mekanizmasının başvurulara istenilen düzeyde yanıt vermesinin pek de mümkün olmayacağı ortadadır. İtalya örneğinde görüldüğü gibi, yerel yönetim ombudsmanlığının hayata geçirilmesi, bunun yanında çeşitli alanlarda ihtiyaçlara göre birden çok ombudsmanlığın ihdası yönetsel denetim mekanizmalarına sağlayacağı katkılar açısından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak; yerel ombudsmanlık kurumunun yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi adına kazandıracığı pek çok katkı bulunmakta, kaybettireceği çok fazla bir durum bulunmamaktadır. Kurumun varlığı bile vatandaşın yerel yönetimlere ve genel anlamda kamu yönetimine güveni artırmada katkı sağlayacağı ortadadır. Uygulamaya konulması halinde, aksaklık ve eksiklikleri giderilerek, yerel ombudsmanlık uygulamasının pekâlâ geliştirilmesi söz konusu olabilecektir.

KAYNAKÇA

- ABDİOĞLU, Hasan (2007). “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi)”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 11, ss. 79-102.
- ALEMDAROĞLU, Tuncay (2003). “Yerel Yönetimlerde Halk Denetçiliği; Gereksinim ve İşlerlik”, **Kamu Yönetimi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, ss. 84-92.
- APOSTOLACHE, Mihaela Adina (2014). “The Current Relevance of the Ombudsman Institution at the States Level”, **Journal of Law and Administrative Sciences**, No: 2, pp. 86-95.
- ATAY, Ethem Ender (2014). “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı: 1, ss. 1-30.
- AVŞAR, B. Zakir (2012). **Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Hayat Yayınları, İstanbul.
- AYHAN, Sinan, Özge İmamoğlu ve Meltem Bilgehan (2010). **Tüketicinin Korunması ve Zararların Tazmin Edilmesi Hususunda Avrupa Birliği ve Üye Ülkelerdeki Sistem**, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.
- BABÜROĞLU, Oğuz ve Nevra Hatiboğlu (1997). **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- BAYKAL, Sanem (2013). **Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- BÜYÜKAVCI, Mustafa (2008). “Ombudsmanlık Kurumu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 4, ss. 10-13.
- ÇOBANGİL, Orçun (2016). “Yerel Hizmetlerin Etkinliğinin Sağlanmasında Uzlaşmacı Politikalar: Yerel Yönetimler Ombudsmanı ve Etkinlik Sağlayıcı Teknolojik Boyutlar, Web Düzenlemeleri”, **Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, Editör: Zerrin Toprak Karaman vd., 10. Kamu Yönetimi Sempozyumu (Kaysem-10) Bildiriler Kitabı, 5-7 Mayıs 2016, İzmir, ss. 703-730.
- DEMİROL, Duygu ve Yüksel Koçak (2013). “Büyükşehir Belediyelerinin Denetim Birimlerinin İşlevsel Açıdan Karşılaştırmalı Analizi”, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar**, Editör: Yakup Bulut vd., Pegem Akademi Yayınları, Ankara, ss. 931-942.
- DOĞAN, M. Emin (1996). “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 5, ss. 27-36.
- EFE, Haydar ve Murat Demirci (2013). “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90, ss. 49-72.
- ERDİNÇ, Tahsin (2015). **Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği**, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998). “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 3, ss. 87-102.
- ERYILMAZ, Bilal (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 4, ss. 81-106.
- ESGÜN, İbrahim Uğur (1996). “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 45, Sayı: 1, ss. 251-278.
- FENDOĞLU, Hasan (2010). **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, SDE Analiz, Ankara.
- GASPARRINI, Vittorio (2010). “Italy Approves New Law to Abolish Local Ombudsman Institutions”, <http://www.theioi.org/ioi-news/current-news/italy-approves-new-law-to-abolish-local-ombudsman-institutions>, (Erişim Tarihi: 26.01.2018).

- GELLHORN, Walter (1966). "The Ombudsman in Denmark", **McGill Law Journal**, Volume: 12, No: 1, Montreal, pp. 1-40.
- GOTTEHRER, Dean M. (1998). **Ombudsman Legislative Resource Document**, International Ombudsman Institute, Alberta.
- GÖKÇE, Ali Fuat (2016). "Uygulama Sonuçlarına Göre Yerel Ombudsmanlığın Gerekliliği", **Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, Editör: Zerrin Toprak Karaman vd., 10. Kamu Yönetimi Sempozyumu (Kaysem-10) Bildiriler Kitabı, 5-7 Mayıs 2016, İzmir, ss. 745-760.
- HURWITZ, Stephan (1960). "Scandinavian Ombudsman", **Political Science**, No: 12, pp. 121-142.
- KARCI, Şükrü Mert (2016). "Türkiye'de Yerel Yönetim Ombudsmanının Faaliyet Alanı", **Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, Editör: Zerrin Toprak Karaman vd., 10. Kamu Yönetimi Sempozyumu (Kaysem-10) Bildiriler Kitabı, 5-7 Mayıs 2016, İzmir, ss. 780-816.
- KAVİLİ-ARAP, Sultan (2015). "40. Yılında İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı", **Ege Akademik Bakış**, Cilt: 15, Sayı: 1, ss. 65-80.
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2015). **2014 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- KESTANE, Doğan (2006). "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", **Maliye Dergisi**, Sayı:151, ss. 128-142.
- KIRKHAM, Richard (2005). "A Complainant's View of the Local Government Ombudsman", **Journal of Social Welfare and Family Law**, Volume: 2, No: 3-4, December, pp. 383-394.
- KOC AOĞLU, Mustafa ve Çiğdem Akman (2015). "Türkiye'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı Gerekli Midir? Teorik Bir Tartışma", https://prezi.com/hr4plev_bg0y/turkiyede-yerel-yonetimler-ombudsmanligi-gerekli-midir/, (Erişim Tarihi: 30.01.2018).
- KOÇAK, Hüseyin (2013). "İtalya'da Yerel Yönetimler", **Dünyada Yerel Yönetimler**, Editör: Murat Okçu ve Hüseyin Özgür, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 391-414.
- KUCSKO-STALDMAYER, Gabriele (2009). "The Spread of the Ombudsman Idea in Europe", **Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions**, 12 June 2009 Stockholm Conference, pp. 2-14.
- NALBANT, Atilla (1996). "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (II) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 29, Sayı: 3, ss. 17-55.
- OECD (2013). **Better Regulation in Europe: Italy 2012**, Revised Edition, June 2013, OECD Publishing.
- ÖNEN, S. Mustafa (2016). "Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması: Kamu Denetçiliği Kurumu ile İsveç Parlamento Ombudsmanlığı'na Yapılan Şikayetlerin Değerlendirilmesi", **Social Sciences**, Cilt: 11, Sayı: 2, ss. 62-84.
- ÖZGÜZEL, Seyfi (2016). "Hollanda'da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu", **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Editör: Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 53-74.
- PARLAK, Bekir (2016). "Amerika Birleşik Devletlerinde Ombudsmanlık Kurumu: Yapısal ve İşlevsel Analiz", **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Editör: Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 161-195.
- PARLAK, Bekir ve Kadir Caner Doğan (2016). "Ombudsman: Kavram ve Tarihsel Gelişim", **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Editör: Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 19-24.
- PAUTI, Monique (2000). "The Ombudsman in France", **Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents**, Editör: Richard Gregory and Douglas P. Giddings, IOS Press, Amsterdam, pp. 175-188.

- PICKL, Victor J. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, ss. 37-46.
- REIF, Linda C. (2011). "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman", **Boston College Third World Law Journal**, Volume: 31, No: 2, pp. 269-310.
- REMAC, Milan (2013). "Standarts of Ombudsman Assesment: A New Normative Concept?", **Utrecht Law Review**, Volume: 9, No: 3, pp. 62-78.
- SERRANO, Fernando (2007). "The Taxpayer's Rights and the Role of the Tax Ombudsman: An Analysis from a Spanish and Comparative Law Perspective", **Intertax**, Volume: 35, No: 5, pp. 331-340.
- SEVİNÇ, İsmail (2015). "Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 4, ss. 99-121.
- SEZEN, Seriyi (2001). "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, ss. 71-96.
- SODERMAN, Jacob (2004). "How to be a Good Ombudsman", **Conference of European Ombudsmen in Higher Education**, 12-13 January, Madrid, ss. 1-9.
- SÜLER, Gamze Yüdem (2010). "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt. 2, Sayı. 34, ss. 157-167.
- ŞAHİN, Engin ve Mehmet Şabaplı (2016). "Dünyada ve 2010 Anayasa Değişikliği Sonrası Türkiye'de Genel Özellikleriyle Ombudsmanlık", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 42, ss. 768-778.
- TAYŞI, İsmet (1997). "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 25, ss. 106-123.
- TOKSÖZ, Fikret vd. (2009). **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- TORTOP, Nuri (1998). "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 1, ss. 2-11.
- TUNÇ, Ahmet (2016). "Hindistan Ombudsmanı", **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Editör: Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 137-147.
- TÜRKER, Muammer (1999). **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- ULUĞ, Feyzi (2004). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, ss. 97-122.
- UN (United Nations) (2006). **Republic of Italy Administration Country Profile**, UN-DESA-DPADM, pp. 1-17.
- USTAKARA, Fuat (2016). "Ombudsman, Kamu Yönetimi ve Birey: Halkla İlişkiler Odaklı Bir Yaklaşım", **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Editör: Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 25-31.
- ÜNAL, Feyzullah (2013). **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı**, Savaş Yayınevi, Ankara.
- VANDELLI, Luciano (2012). "Local Government in Italy", **Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective**, Editör: Angel-Manuel Moreno, National Institute of Public Administration, Madrid, pp. 339-364.

YAMAN, Abdulsamet, Cihan Arslan ve Gökbörü Önalp (2016). “Denetim Olgusu Bakımından Yerel Ombudsmanlık”, **Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, Ed.: Zerrin Toprak Karaman vd., 10. Kamu Yönetimi Sempozyumu (Kaysem-10) Bildiriler Kitabı, 5-7 Mayıs 2016, İzmir, ss. 761-779.

YILDIRIM, Arzu (2014). “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 197-217.

<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&tiddoc=lr002010120600018>, (Erişim Tarihi: 23.12.2017).

<http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore/>, (Erişim Tarihi: 30.01.2018).

<http://www.difensoreregionale.lombardia.it/>, (Erişim Tarihi: 23.12.2017).

<http://www.inp.org.pk/ombudsman-mohtasib/>, (Erişim Tarihi: 29.01.2018).

<http://www.intoscana.it/site/it/articolo/Il-difensore-civico-della-Toscana/>, (Erişim Tarihi: 19.01.2018).

<http://www.locate-a-ombudsman.com/ItalyOmbudsman.html>, (Erişim Tarihi: 30.01.2018).

<http://www.provincia.fi.it/statuto-e-regolamenti/regolamenti/regolamento-del-difensore-civico/index.html>, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

<http://www.regione.toscana.it/-/popolazione-toscana-nel-2015-ancora-piu-vecchia-e-residenti-in-calo>, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

ÜNİVERSİTELERDE MOBBİNG İLE MÜCADELE VE KURUMSALLAŞMA SORUNLARI

Combat With Mobbing and Problems of Institutionalization in Universities

Doç. Dr. Necati KAYHAN*

Geliş Tarihi: 09.04.2018 Yayına Kabul Tarihi: 28.05.2018

ÖZ

Çalışma ortamının görünmeyen risklerinden olan mobbing illetinin, başta aşırı bireyselleşme egoizm olmak üzere örgütsel toplumsal birçok nedeni bulunmaktadır. Rekabet merkezli küreselleşme koşullarında dünyada olduğu gibi ülkemizde de bütün çabalara rağmen git gide yaygınlaşmaktadır. Ülkemizde her ortamda şiddet tırmanmakla beraber özellikle psikolojik şiddet olayları daha ziyade sağlık, üniversite vb., iş güvencesi riskinin yüksek olduğu ortamlarda, daha çok görülmektedir. Bu gelişmelere paralel olarak toplumda mobbing mağduru kişi sayısının başta TBMM olmak üzere resmi ve gönüllü ilgili kuruluşlarında artış ve katılım trendi, sorunun öneminin bir göstergesidir. O yüzden bu konu bildiri konusu seçilmiştir. Konuya dair bugüne kadar artan oranda yapılan araştırmalar göstermektedir ki özenetimin, takım ruhunun gelişmediği, görev ve sorumlulukların net oluşmadığı kurumsallaşmanın yetersiz olduğu çalışma ortamlarında mobbing olgusu daha çok yaşanmaktadır. Dolayısıyla psiko-şiddeti, örgüt kültürü ve ikliminden bağımsız düşünmek ya da tasarlamak olası değildir. Örgüt kültürü, örgüt üyeleri tarafından kabul edilen değerler ve normlar dizisi olarak düşünüldüğünde; sağlıklı bir değer ve norm serisi olan örgütlerde, psiko-şiddet gibi temel insan haklarını taciz eden etik dışı davranışlar engellenebilmektedir. Bu nedenle örgütlerde psiko-şiddet eğilimleri, eğer örgüt bünyesinde tutunabileceklerini hissederlerse mobbing illeti bir virüs gibi örgüt içinde hızla yayılabilmektedir. Dolayısıyla bir an önce kaliteli yönetim için psikolojik şiddet riskine karşı çalışma ortamlarında farkındalık düzeyinin oluşturulması gerekir. Aksi takdirde gerekli önlemler alınmazsa sağlıklı otoriter nitelikteki liderlik yaklaşımlar ve tahripkâr hastalıklı birtakım tutum ve davranışlar yüzünden nitelikli iş gören ve

ABSTRACT

Mobbing as an invisible risk in working life has many organizational, communal causes starting from excessive individualism and egoism. In the competing-centered globalization circumstances it becomes more prevalent in our country such as in the whole world. Although violence ascends in all media in our country, especially psychological violence incidents are more common in the media which has high risks of labor security such as universities, health institutions and etc. Parallel to these developments the increasing numbers of victims in the community and increase in the relevant official and volunteer institutions' number foremost Turkish Grand National Assembly and their contribution trends are important indicators of this problem. For this reason, this issue is selected as a topic of report. The increasing researches about the issue show that mobbing is more common in working life when self-control and team soul is underdeveloped, duties and responsibilities aren't clear and the institutionalization is insufficient. In consequence, it is not possible to think or design psycho-violence independent from organizational culture and climate. As the organizational culture is considered as values and norms chain accepted by the members of the organization, in the organizations having healthy value and norm chain, unethical behaviors threatening basic human rights like psycho-violence are avoided to be implicated. For this reason, if the psycho-violence prone people feel that they can get established inside of the organization, mobbing can spread very fast in the organization just like a virus. Thus, for qualified management and efficiency, a level of consciousness should be established in the working life against the psychological violence risk as soon as possible. Otherwise, if necessary measures aren't taken into consideration, because of unhealthy authoritarian approaches and ill-mannered behaviors it will give opportunity

* ÇSGB Baş İş Müfettişi (E.), Konya Karatay Üniversitesi İİSBF Sosyal Güvenlik Bölümü, necatikayhan@gmail.com, orcid.org/0000-0002-2400-6488

kurumların maddi ve manevi çöküşüne fırsat tanımış olunacaktır. Bu bakımdan kurumlarda mobbing ile mücadelede izlenecek yol haritamızda temel ölçü; liyakat, adalet vb. bilim merkezli bir yönetim anlayışının göz ardı edilmemesi olmalıdır. Nitekim marka üniversiteleri başarıya taşıyan unsurlara bakıldığında en çok, aile tipi liderlik güvenilir iletişim, empati ve yönetim prensipleri sayesinde sinerjisi canlı tutulan kaliteli çalışma ortamları ön plana çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mobbing, üniversite, mücadele, kurumsallaşma

to material and spiritual collapse of qualified workers and institutions. In this regard, the basic measure during the roadmap of combatting with mobbing in our institutions must be regarding a science-centered management attitude like merit, justice and etc. As a matter of fact when we look at the elements which carry the 'brand' universities to success we see that by means of the principles of transforming leadership, reliable communication, empathy and governance qualified working media which nourishes synergy are becoming more important.

Keywords: Mobbing, university, combat, Institutionalization

GİRİŞ

Küreselleşmenin getirdiği hızlı değişen yaşam koşullarından ötürü yaşamakta olduğumuz 21 yy'a stres çağı da denilmektedir. Çağımıza damgasını vuran modernizm nimetlerinin, beraberinde külfetlerini de getirmektedir. Bu dönüşüm sürecinin yol açtığı olumsuzluklar özellikle çalışma koşullarını da güçlendirmek suretiyle(aşırı rekabet, iş yükü, uzun çalışma saatleri, stres, düşük ücret, işsizlik, iş güvencesinin olmayışı vb.) çalışanların yaşam kalitesini tehdit etmektedir. Gerek aşırı rekabetçi ortamının yaratmış olduğu stres, kişilik sorunları, gerekse kurumsal ve sosyal bağların zayıflamış olması nedeniyle çalışma yaşamında, giderek aşırı bireyselleşen taraflar birbirlerine daha anti sosyal (animal behavior) davranarak mobbing silahını acımasızca kullanabilmektedir. Günümüzde mobbing, en gelişmiş ülkeler dahil bütün ülkelerin başa çıkmaya çalıştığı, başta sağlık ve eğitim olmak üzere özellikle hizmet sektörü ağırlıklı olarak bütün sektörlerde tırmanan bir trend izlemektedir (Zapf vd. 1996: 21; Leyman,1996: 35; Akgün 2016:118; ÇSGB Alo 170, 2016). TDK da kelime anlamı olarak bezdiri de denen mobbingin bir tanımını yapmak gerekirse; psikolojik taciz, rahatsız etme ve kötü davranış yoluyla herhangi hedef seçilen kişiye yönelik gerçekleştirilen mağduru iş yaşamından dışlamak amaçlı, kasıtlı olarak tekrarlanan kişilik, sosyal hak ve sağlığa zarar veren kötü niyetli sistematik saldırılar ve psikolojik terördür (Leyman,1990:119). Psikolojik şiddet, kalıcı psikolojik ve psikosomatik etkiler bırakabilmesi bakımından fiziksel şiddetten daha tehlikeli olabilmektedir (Davenport ve ark., 2003:48). Kişilik haklarına saldırı olarak da tanımlanan mobbing saldırısı sadece kişiye zarar vermekle kalmamaktadır. Sonuçları itibarıyla maruz kalınan çevredeki kişi ve kurumların yanında bütün toplum için maddi ve manevi yönden çok tahrip edici (tehdit) olabilmektedir. Esasında Türkiye de mobbing sorunu, çok eskiye dayanmakla beraber yıllarca göz ardı edilmiş çok fazla ciddiye alınmamıştır. Bunun bir sebebi de çok yüzlü karmaşık nitelik arz eden sorunun makro boyutlu kök nedenler ile yüzleşmekten kaçınmak isteği olabileceği de düşünülebilir. Bu yüzden belki soruna uzun yıllar daha ziyade münferit kişiler arası anlaşmazlık gözüyle bakılmış ve adeta bu gibi olaylar halı altına süpürülmüştür. Ancak 2000'li yıllardan sonra mobbing mağdurlarının

sayısının hızla artması kamuoyunun dikkatini çekmeye başlamıştır. Gerçekten 2000 yılından sonra mobbing olaylarının yaygınlaşması ile ancak psikolojik taciz sorunu, işçi sağlığı ve iş güvenliği, sinerji ve çalışma barışını tehdit eder hale dönüştüğü yetkililerce fark edilip insan hakları ve çalışma ortamı bakımından risk olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Nitekim günümüzde mobbing mağduru olduğunu iddia ederek dava açan kişi sayısı, en az boşanma davaları kadar arttığı gözlenmektedir. (Kayhan & Ünlü, 2016:301) Ülkemizde mobbing yüzünden antidepresan kullananların sayısı da gün geçtikçe artmaktadır (ÇSGB, Alo 170: 2016; Gün, 2010: 15). Belirtilen nedenlerle 2009 yılından sonra artık Türkiye de mobbing ile başa çıkmak adına çok çeşitli araştırmalar icra edilmekte ve mücadele stratejileri geliştirilmektedir. İlgili araştırmalar: şiddetin, toplumda ve işyerlerinde yaygın bir halk sağlığı sorunu ve mesleki tehlike olduğuna işaret etmektedir. Bulgular: İşyerinde yabancılaşmaya yol açan işyeri şiddetinin ve saldırganlığının, insan ilişkilerini, işyerinde birliği, dirliği, işçi doyumunu ve verimliliği virüs misali sinsice toplumun tüm kurumlarını tahrip eden bir hastalıklı davranış biçimi olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bakımdan mobbinge mücadele başta devlet olmak üzere tüm resmi ve gönüllü kuruluşların yasal olarak, özen göstermesi gereken önemli bir psiko-sosyal sorundur. Belirtilen nedenlerle son yıllarda kamu düzeni, sinerji ve çalışma barışını tehdit eder hale dönüştüğü fark edilen mobbing ile başa çıkmak adına bugün ülkemizde konuya ilişkin çok çeşitli araştırmalar icra edilmekte ve mücadele stratejileri geliştirilmektedir. Konuya dair çerçevesi belirlenerek mercek altına alınan bu çalışmanın, hareket noktası ise yapılan ön araştırma bulgularından kaynaklanmaktadır. Nitekim bu bağlamda, incelenen Alo-170 hattı ve diğer ilgili ulusal ve uluslararası araştırmaların sonuçları, en fazla riskli alanlardan olarak sağlık sektöründen sonra eğitim ve üniversitede mobbing fenomenini ön plana çıkarmıştır. Belirtilen nedenlerle konuya ilişkin planlanan bu makalede önce kavramsal çerçeve ortaya konmuş daha sonra ise riskli alan olarak görülen, örgütsel neden merkezli olmak üzere bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de mobbingin ön sıralarda yaşandığı için seçilen toplumun lokomotif konumundaki çok önemli stratejik kurumlardan olan üniversitelerde mobbing konusu incelenmeye çalışılmıştır. (Alo 170, 2016). Bu çalışmada özellikle kurumsallaşma, örgüt kültürü çerçevesinde üniversitedeki mobbinge ilişkin, neden, sonuç ve çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışma yaşamında mobbing kavramı ilk kez, 80'li yılların başında İsveçli endüstri psikoloğu Heinz Leymann tarafından kullanılmıştır. Leyman'ın tanımlamasıyla mobbing bir psiko terördür ve nedeni, düşünce ve inanç ayrılığından tutun da, kıskançlık ve cinsiyet ayrımına kadar her tür faktör olabilir. Leymann: “ Mobbing'in, bir veya birkaç kişi tarafından, diğer kişi veya kişilere, sistematik biçimde düşmanca ve ahlak dışı uygulamalarla ortaya çıkan “psikolojik şiddet” veya “psiko-terör” olduğunu vurgulamaktadır. Leymann'a göre “Mobbing ”: “Çalışanlar arasında veya üstler ile çalışanlar arasındaki çatışma yüklü

iletişim.” olarak tanımlanmaktadır (Leymann,1990: 119-126). Mobbing kavramının Batı literatürüne yeni giren bir kavram olması nedeniyle, Türkçe karşılığı konusunda henüz bir netlik bulunmamakta ve Türkçe literatürde bir terminoloji sorunu yaşanmaktadır. Mobbing üzerine araştırma yapanlar Türkçede mobbing olgusunu bir tek sözcükle ifade etmek yerine kavramı : “duygusal taciz”, “psiko-terör”, “psiko-şiddet” ve çalışmaları işyerinde yıldırma yönelik her türlü psikolojik saldırı anlamında kullanmaktadır. Türk Dil Kurumu, mobbing kavramının karşılığı olarak “Bezdiri” kelimesini belirlemiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon>). Manevi şiddet diye adlandırılanlar da bulunmaktadır. Uluslararası terminolojide işyerlerindeki benzer eylemleri ifade etmek için “bullying”, “work of employee abuse”, “mistreatment”, “emotional abuse”, “victimization”, “intimidation”, “verbal abuse”, “horizontal violence” gibi kavramlar kullanılsa da en yaygın kullanılan terim mobbingdir. (TOBB, 2011). ABD de Bullying kullanılırken AB de sıklıkla mobbing kullanılmaktadır. Son yıllarda, özellikle gelişmiş ülkelerde çok yaygınlaşan Mobbing, çalışma psikolojisi, sosyoloji, ve hukuk başta olmak üzere çeşitli alanlarda disiplinler arası çalışılan bir konu haline gelmiştir. Mobbing, bir iş yerinde fail (zorba), mağdur ve seyirci üçlüsü arasında yaşanan kasıtlı olarak tekrarlanan etik dışı olaylardır. Araştırmalara göre, işyerinde duygusal terör uygulayan yöneticiler, baskıcı otoriter ve totaliter kişilik yapısına sahip insanlardır ve kendi fikirlerini zorla kabul ettirmek isterler. Kesinlikle eleştiriye kapalıdır ve farklı düşünceye toleransları yoktur. Mobbinge maruz kalan kişilerin çalışma hayatlarında zekâ, dürüstlük, yaratıcılık, başarı gibi birçok olumlu özellik gösteren duygusal zekâsı yüksek kişiler olduklarını ortaya koymuştur (TOBB, 2011). Bilgi kirliliğini önlemek bakımından benzeri kavramlarla çok karşılaştırılan mobbingi diğer kavramlardan ayırt etmek için mobbing unsurlarına burada değinmekte fayda görülmektedir.

Mobbing tanımını yaparken, benzeri olgulardan ayırmak için aşağıdaki unsurların varlığına dikkat etmek gerekmektedir.

Mobbingin Unsurları:

- Mobbing işyerinde gerçekleşmelidir.
- Mobbing üstler tarafından astlarına uygulanabileceği gibi, astları tarafından üstlerine de uygulanabilir ya da eşitler arasında da gerçekleşmesi mümkündür.
- Sistemli bir şekilde yapılmalıdır.
- Süreklilik kazanmış bir sıklıkla tekrarlanmalıdır.
- Kasıtlı yapılmalıdır.
- Yıldırma, pasifize etme ve işten uzaklaştırma amacıyla olmalıdır.
- Mağdurun kişiliğinde, mesleki durumunda veya sağlığında zarar ortaya çıkmalıdır.
- Kişiyeye yönelik olumsuz tutum ve davranışlar gizli veya açık olabilir.

(Tutar, 2015:132)

2. ALO 170-2016 VERİLERİNE GÖRE TÜRKİYE’DE MOBİNG ÇALIŞMALARINA İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

2010 yılından sonraki gelişmeler işçi sağlığı ve iş güvenliği konusu olan Mobbingi medyatik bir konu haline getirmiştir. TBMM’nin mobbing genelgesi ve 2010 tarihli TBMM alt komisyon çalışmalarının başlatılmasından sonra güncelliği artan mobbing konusunda, olumlu aktivitelerin hızla sürmesi sevindiricidir. Bu çalışmalar hem başta ÇSGB olmak üzere ilgili resmi kuruluşlar hem de sayıları gittikçe artan STK’lar tarafından yürütülmektedir. Sorunla mücadeleye ilişkin yapılan çalışmaları sırasıyla ana başlıkları ile özetlemek gerekirse: İlk defa 01.07.2012 tarihli yeni 6098 sayılı Borçlar kanununun 417 md. de (mobbing) psikoloji taciz konusuna yer verilmiş bulunmaktadır. Getirilen bu maddeye göre işçilerin kişilik hakları başlığı altında, psikolojik ve cinsel tacizden işverenin çalışanını koruma yükümlülüğüne vurgu yapılmıştır. Bu hükmün BK yer alması yasal yönden çok önemli bir gelişmedir(www.bilgit.com). Daha sonra 19 Mart 2011 tarihinde Başbakanlık tarafından işyerlerinde psikolojik tacizin önlenmesi konulu genelge yayınlamıştır (www.resmigazete.gov.tr). 21 Mayıs 2011 tarihinde ise ÇSGB’nin oluru ile ilgili resmi ve gönüllü kuruluşların katılımı çerçevesinde, ÇSGB Çalışma Genel Müdürlüğü nezdinde “Psikolojik Tacizle Mücadele kurulu” oluşturulmuştur. Halen bu kuruluş psikolojik tacizin önlenmesi amaçlı çalışmalarını sürdürmektedir. Kurulun hazırladığı “İşyerinde mobbing bilgilendirme rehberi” ne ÇSGB internet sitesinden ulaşılabilmektedir. Mobbing genelgesinin 4. maddesine göre kurulan Alo 170 hattı 19.03.2011 tarihinden itibaren mobbing şikâyetlerini almaktadır. Bunun için merkezde çalışan psikologlar şikâyetlerle doğrudan ilgilenip, mağdurlara yardım ve destek sağlamaktadır. Alo 170 merkezine 19.03.2011 - 31.08.2016 tarihine kadar olan süre içerisinde toplam 33.828 adet mobbing ile ilgili başvuru yapılmıştır. Yapılan söz konusu başvuruların %91’i bilgi alma amaçlı, %9’u ise şikâyet amaçlıdır. Başvuruların % 81’i özel sektörden %19’u ise kamu sektöründen gelmiştir. Başvuruların cinsiyet dağılımı kamuda yaklaşık eşit oranda olup, özel sektörde ise %59 erkek, %41 kadın çalışandan gelmiştir. Özel sektör kaynaklı toplam çağrılarının bilgi almak amaçlı olanların oranı %61dir. Kamuda ise bu oran % 45’dir. Bu konuya ilişkin sonuçlarda dengesizlik durumu, özel sektör çalışanın aleyhine olan iş güvencesi riskinin fazla olmasıyla açıklanabilir. Özel sektörde en fazla başvuru %9.8’le sanayi sektöründen olmasına karşın, kamu sektöründen ise en fazla başvuru sırasıyla Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelerden gelmiştir. En fazla başvuruda bulunan mağdurların yaş ortalaması ise 29-33 olup genç niteliktedir. Başvuruda bulunanların şikâyet konularına göre sıralaması ise; başta istifaya zorlama olmak üzere, sırasıyla görev yeri değişikliği, sözlü taciz ve ayrımcılık şeklindedir. Mağduriyetlerin şikâyete dönüşme sebepleri, Alo 170 başvuru verilerine göre sırasıyla, iş yükünün artırılması yani aşırı iş verme ya da hiç iş vermeme ve tehdit şeklinde sıralanmaktadır. Meslek gruplarına göre başvuru yapanların sıralaması: En fazla İşçi, yönetici ve öğretmenler şeklindedir. Başvurulara göre mobbinge maruz kalma süresi en fazla olan %20.14 oran ile 12-36 ay

aralığında seyretmektedir. Mobbingin mağdura psikolojik etkileri ise yoğunluk oranına göre sırasıyla: (%42.63) depresif bozukluk, (%19.04) kaygı bozukluğu, (%12.65) panik atak şeklinde sıralanmaktadır. Mobbingin mağdura fizyolojik etkileri ise sırayla, nöroloji, beyin ve sinir hastalıkları, sindirim sistemi hastalıkları ve kalp hastalıkları şeklindedir. Çağrılara göre faillerin cinsiyet dağılım oranları %74.71 erkek ağırlıklı olup, %25.29 kadın şeklindedir. Diğer ilginç bir konu ise çağrı verilerine göre en fazla mobbingin hemcinsler arasında daha çok gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Başvurulara göre şikâyet edilen psikolojik tacizcilerin statüleri sırasıyla, amirler ve amirler, iş arkadaşları ve iş arkadaşları şeklindedir. Şikâyet edilenlerin sayısal dağılımı genelde bir kişi olup, grup şeklinde olan mağdurların oranı ise sadece %30.62 düzeyinde seyretmektedir. (ÇSGB, ALO 170, 2016).

3. MOBBİNGİN TEMEL NEDENLERİ

Mobbing sorunun kaynağı aile ortamındaki şiddetten başlamaktadır. Aile içi taciz davranışlarına maruz kalan çocukların bu sendromu başta işyeri olmak üzere toplumun her alanına dalga dalga yayma riski taşıyabilmektedirler. Kişi ve kurumlardan ise tekrar aileye şiddet yansımak suretiyle olgu kısır döngüye dönüşmekte, kuşaktan kuşağa şiddet aktarılmaktadır. Bu şiddet kültür sarmalı başta toplumun temel taşı olan aile olmak üzere, ülkedeki barış ve birlik ruhunu tehdit etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Belirtilen çerçevede Mobbingin diğer nedenlerini de ana başlıklar altında gruplandırmak gerekirse:

Bireysel Nedenler: Kişilik Özellikleri, Duygusal Zekâ Yokluğu, Sosyal Beceriler ve Fiziksel Kusurlar vb. etkenlerde mobbingi tetikleyen bireysel nedenler arasında sayılmaktadır. Bu konuyu teyid edici çok meşhur bir Türk atasözü :” Hırslı bir insanın bir topluma vereceği zarar, aç bir kurdun bir koyun sürüsüne vereceği zarardan daha fazladır.”

Örgütsel Nedenler: Liderlik, Örgüt Kültürü, iklimi, İletişim, İş Nedenli Stres Faktörleri (Zapf, 1999: 71).

Çevresel Nedenler: Yoksulluk, işsizlik, Siyasi istikrarsızlık, Antidemokratik Yönetim, Küreselleşme, Çevre Kirliliği, Kültürel değerlerde yozlaşma, Bencillik, Yetersiz Güvenlik vb. sayılabilir (Aytaç vd. 2011: 41; Tutar, 2015:101). Ünlü şair Yunus Emre bir şiirinde dile getirdiği gibi: “İlim ilim bilmektir, ilim kendin bilmektir, Sen kendin bilmezsin ya nice okumaktır” ibretlik ifadesiyle, öncelikli olarak ilimin kişinin kendi nefisini bilmesi ve kontrol edebilmesini gerektirdiğini hatırlatmaktadır., Bu anlamda burada önemli bir konuyu vurgulamak gerekirse ejderha ile mücadele gibi güç olan, mobbing ile mücadelede koruyucu yasalara şüphesiz ihtiyaç vardır. Ancak bunlardan da önemli olan, özne (zorba) konumundaki insanları minimize etmek için, daha eğitim çağındayken insan hakkı, kul hakkı, yaratılanı yaratandan ötürü sevme vb. etik değerler gibi insanca davranma kültürünü kazandırmak daha da önem arz etmektedir.

3.1. ÜNİVERSİTELERDE MOBBİNGİN KURUMSAL NEDENLERİ

Gerek ÇİSGB Alo 170 verileri, gerekse konu üzerinde çalışan uzmanlara göre özellikle kamu üniversitelerinde mobbing şikayetlerinin yükselen trend izlediği gözlenmektedir (ÇİSGB Alo 170, 2016; Gürhan, 2013: 8; Kılınç, 2016; Leymann,1990: 119-126). Üniversite ortamı her şeyden önce yürütülen hizmetin niteliği nedeniyle yüksek rekabet, iş yükü, stres vb. riskleri bünyesinde barındırmaktadır (Akgün, 2016: 117; Tınaz vd. 2010: 16). Bunun dışında özellikle yeni kurulan kurumsallaşmamış üniversitelerde çok görülen teamüllere aykırı, adil olmayan iş ortamı yetersiz çatışma yönetimi, iş güvencesi ve örgüt iklimi mobbinge zemin oluşturmaktadır (Bahçe, 2007: 15; Köse, 2006: 25; Sperry, 2009: 190-201). Mobbingin, kurumsal yapıdan kaynaklanan başka birçok nedeni bulunmaktadır: İyi düzenlenmemiş gerilimli, iş koşulları, işbirlikçi çalışma ruhunun ve iş barışının olmaması, mobbingin nedenlerinden sadece birkaç tanesidir. Gerilimli çalışma ortamları, kişilerin psikolojik durumları üzerinde olumsuz etkiye yol açarak mobbingi teşvik etmektedir (Davenport vd., 2003: 48-49, Hauge vd., 2007: 240, 242). Literatürde mobbingin bir diğer nedeni olarak “yönetici tipi”ne vurgu yapılmaktadır. Otoriter ya da çok liberal tipli yöneticiler mobbingi artırmaktadır. Yıkıcı ya da pasif yöneticiler, bezdiri durumunda mağdura yardım etmeyen ya da ilgisiz kalan, dedikoduyu hoş gören, adaleti hakim kılmayan yöneticiler iş ortamını mobbinge açık hale getirmektedirler (Hauge vd., 2007: 242). İş ortamında hak, sorumluluk ve görevlerin belirsizliği, örgütsel sessizlik, (sinizm) denetim ve empatinin yetersizliği, yerleşik etik değerlerin hesap verebilirliğinin olmaması gibi etmenler mobbingin diğer kurumsal nedenleri arasında sayılmaktadır (Hauge vd., 2007: 223-224). Söz konusu nedenler arasında çatışan roller, dönüşümcü olmayan yönetici tipi iletişime kapalılık ve kişisel problemler ise en fazla bezdiri nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır (Hauge vd., 2007: 234, Tutar, 2015: 101, Tınaz vd., 2008: 69-70). Çalışma ortamında farklılığın, zenginlik sayılıp yönetilememesi hatta farklı olanların dışlanması, karşıt görüşe tahammülsüzlük nedeniyle ideolojilerine göre kişilerin ötekileştirilmesi çok sık yaşanmaktadır (MMD, 2011). Kültürel merkezli olan bu sorunun kök nedenlerini ortaya koymak önem arz etmektedir. Son yıllarda artan küreselleşme koşullarında özellikle batının kapitalizm, komünizm gibi madde merkezli ideolojileri insanların iş ahlakını bozmaktadır. Bu bağlamda modern hayat tarzının empoze ettiği kültürel emperyalist dalgalar sonucu yayılan materyalist kültür, insanımızın adalet ve empati merkezli moral değerlerini hızla menfi yönde değiştirmektedir. Belirtilen nedenlerle artık günümüzde hayatın içinde her ortamda tanık olunan “İnsan insanın kurdudur” misali egoistçe davranma eğilimi, dünyada olduğu gibi ülkemizde de işyerleri başta olmak üzere her alanda etkisini hissettirmektedir. Nihai davranışlarımıza yön veren bu gibi değişen değer yargıları, mobbinge en fazla neden olan sosyal unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Türkiyede adalet zihniyetini ölçmek amaçlı, Yıldırım Beyazıt üniversitesinde bir akademisyen tarafından, Şubat-Mart 2016 tarihleri arasında katılımcı ile yüz yüze görüşme ve internet yoluyla gerçekleştirilen anket sonuçları bu bağlamda:

“Karıncayı incitmeyen insan” anlayışından ülkemizin nereye savrulduğunun göstergesi olarak dikkat çekmektedir (Kaya, 2016). Hâlbuki bizim öz kültürümüzde: “Kendine yapılmasını istemediğin bir davranışı başkasına yapma (Empati)” anlayışı, mobbinge asla müsaade etmeyen bir iş ahlaki anlayışını içermektedir. Sonuç olarak çözüme ilişkin önemli bir konuyu vurgulamak gerekirse, mobbinge mücadelede koruyucu yasalara şüphesiz ihtiyaç vardır. Ancak bunlardan da önemli olan, çözümün öznesi konumundaki insana, insan hakkı kul hakkı vb. etik değerler gibi, insanca davranma kültürünü kazandırmak olduğu düşünülmektedir (Acar, 2015: 92). Bunların dışında diğer bir örgütsel sorun ise, işe alımlarda liyakat ve duygusal zekâ kriterlerine uymamak gibi unsurlardır. Bunların yanında değişimi yönetememek gibi unsurlarda mobbinge davetiye çıkartmaktadır (Davenport vd., 2003: 48-49). Rektörlerin seçimlerinde de aynı şekilde liyakat kriterinin aranmasının yanında, bu gibi üst yöneticilere tarafsız ve bağımsız hareket edecek biçimde yetkiler kazandıran bir model geliştirilmemesi şikayete neden olmaktadır (Sert O., Wigley A. 2015: 14). Esasen rektör konusunun çözümü için, liyakata göre seçimin yanında rektörün YÖK’ün yanında ilgili üniversite üst kurulu tarafından denetlenmesi rektörün asli görevi olan kurumu bilimsel yönden rakiplerine göre ileriye taşımak olan işlevinde de elini daha da güçlendireceği düşünülmektedir. Üniversiteye özgü mobbinge yol açan kurumsallaşmaya ilişkin diğer sorunları özetlemek gerekir ise:

- Üniversitelere ilişkin atama kriterlerinde sürekli değişiklik yapılması,
- Kadroların ve alt yapının sınırlılığı,
- Kurumların yeni elemanları kendi mezunlarından alma eğilimi (breeding) hem mobbinge zemin oluşturarak farklı olan iş görenlerin dışlanmasına neden olmanın beraberinde, hem de kurumun yenilikçiliği ve imajını kısıtlayıp kalitesini düşürmekte olması,

Diğer bir sorun Akademisyenlerin yıllık sözleşme ile istihdam edilmeleri nedeni ile iş güvencelerinin yetersiz olması. Belirtilen nedenle adeta geçici statüde çalışan örneğin, mobbing mağduru ya da izleyicilerin kurumdaki mobbing gibi adaletsiz uygulamalara karşı gerekli yasal tepkiyi gösterememeleri olguları (De Cuyper vd., 2009: 221; Sert O. Wigley A., 2015: 13) sayılabilir.

4. ÜNİVERSİTEDE MOBBİNG İLE MÜCADELE VE KURUMSALLAŞMA

Üniversitede mobbing ile mücadele eylemi, belirtildiği gibi kişisel, toplumsal ve kurumsal yönden olmak üzere üç önemli nedeni ortadan kaldırmayı gerektirmektedir. Bu unsurlardan en kolay müdahale edilecek çözüm aracı ise kurumsallaşmadır. Kurumsallaşmanın kısa bir tanımını yapmak gerekirse: “Bir örgütte aidiyet duygusunu güçlendiren, benzeri kurumlardan farkını ortaya koyan stratejik yönetim biçimi, vizyon, misyon gibi spesifik özellikler ve ifade şekillerinin toplamıdır. “(Barutçugil, 2004: 210).

Bu bağlamda kurumsallaşma bir örgütün adeta kişiliği, ruhu (moral gücü) demektir. O nedenle kurumsallaşmanın temel unsurlarından olan Misyon ve Vizyon tesis edilmeden icra edilen yönetim anlayışı bir anlamda nişan almadan ateş etmek demektir. Bu amaçla öncelikle evrensel çerçevede marka olmanın gereklerinin üst yönetimce belirlenmesi gerekir. Daha sonra bu konuda çizilen hedef ve yol haritasının kurum mensuplarına da benimsetilmesi, kurumsallaşmanın önemli adımlarındandır. Bunun için uzmanlardan teşekkül eden bir iç halkla ilişkiler ve öz denetim sisteminin kurulmuş olması önem arz etmektedir. Kurumsallaşmanın hayata geçirmek amaçlı izlenecek insanlı yönetim anlayışı o kadar önemlidir ki seçilen yaklaşıma göre çalışma ortamı cennete çevirebilir. Aksi halde ise mobbing, çatışma, keyfi yönetim, yüksek işçi devri, sinizm, imaj kaybı, vb. tersi olguların yaşanmasına fırsat tanınmış olunabilmektedir. Bir başka deyişle kurum kültürü aynı zamanda işçi sağlığı ve iş güvenliğinin en önemli teminatıdır. Ancak kurumsallaşma konusunda önemli bir hususu vurgulamak gerekirse, kurumsallaşma bir çocuğun yetiştirme sürecine benzer. Sadece bir takım kararlar almakla olumlu sonuç alınmayabilir. Bir fidanın köklenmesi ve meyve vermesi gibi kurumsallaşma, zaman ve emek gerektirmektedir. Uzmanlara göre bu manada kurum kimliği oluşturmada hedeflenen sonucu almak en az 8-10 yıllık bir süre gerektirmektedir (Barutçugil, 2004). Bu nedenle kurum yetkililerine düşen başarı ve süreklilik için sabırla planlanan yol haritasına uygun kişi endekli değil prensip merkezli çalışmak gerekmektedir. Bu çerçevede en fazla benzeri kurumsallaşma sorunlarını ise daha ziyade yeni kurulan üniversitelerin daha çok yaşadığı gözlenmektedir (Gedikoğlu, 2013: 161).

Ancak, üniversite çalışanları için mobbing gibi kurumları içerden sinsice yıkan temel sorunların köklü çözümü veya bu sorunları asgariye çekmek kurumsallaşmadan geçmektedir. Bu konuya örnek olarak Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi (<http://mobbing.gazi.edu.tr/>) ve kuruluş felsefesi gereği Karatay Medresesinin iş ahlakını merkeze alan KTO Karatay üniversitesinin çalışmaları örnek verilebilir. Halen belirtilen nitelikte kurumsallaşmaya önem veren benzeri kurumlarda mobbinge başa çıkmaya yönelik, proaktif amaçlı, önleyici nitelikli yararlı icraatlarda bulunan mobbing merkezleri bulunmaktadır. Örneğin bu anlamda kurumsallaşmış işyerlerinde ortamın mobbinge açık olup olmadığına ilişkin risk değerlendirmesi yapmak amaçlı bir checklist sistemi oluşturulmaktadır. Nitekim belirtildiği gibi bugün gözlemlenen kurumsallaşmış üniversiteler edindikleri adil, sağlıklı örgüt iklimi sayesinde işgücünün sağlık ve güvenliği bakımından yaşamsal önem arz eden şiddet olgularını önleme ya da çatışma vakalarında haklı ile haksız (sağlamla çürüğü) adil objektif bir şekilde gecikmeksizin ayırıp, çözüme kavuşturma kapasiteleri sayesinde, yararlı hizmetlerde bulunabilmektedirler. Çünkü kurumsallaşma sonucu, işlerin pek de hak merkezli yürümediği dünyamızda, sık tanık olunduğu gibi olası herhangi bir çatışmada, güçlü haklı çıkmamakta, aksine haklı güçlendirilmektedir (Kaya, 2016). Esasen makale konumuz olan mobbing ile en etkin mücadele, bu gibi insan merkezli kurum kültürünün desteklediği proaktif önlemlerden

geçmektedir. Sonuçta bu önlemler sayesinde başta kamu olmak üzere iş gören, kurum, toplum vb. bütün taraflar kazanmakta, kurumda hedeflenen adil, kaliteli çalışma ortamı ve sinerji için önem arz eden takım ruhu tesis edilmiş olmaktadır. Üniversitelerde belirtilen örgüt ikliminin tesisi sayesinde muhtemel çok şikâyet edilen insan ilişkilerini tehdit eden mobbing benzeri, yargısız infazların da çoğunun başarıyla engellenebileceği düşünülmektedir. O nedenle başarıyı yakalayan marka üniversitelerde, üst yönetimin bu gibi örgüt iklimi ve imaj konularını ıskalayarak sadece bir kurum için en önemli unsur olarak mali veya teknik mevzulara takılma yanlışlığına düşmedikleri gözlenmektedir. Çünkü üniversite gibi stratejik kurumlar, mobbing gibi sorunların etkin çözümünün bütüncül ve köklü kurum kültürü yaklaşımından geçtiğinin bilincinde davranmaktadırlar. Bu bağlamda kurumun itibarını, çalışanların haklarını korumak, iç ve dış müşteri memnuniyeti ile verimliliği ve sinerjiyi yükseltmek öncelikle kaliteli bir çalışma ortamının tesisini gerektirmektedir. Bu tedbirlerin dışında mobbing ile mücadelede, yaşamsal önem niteliği olan, kurumdaki birlik (takım) ruhunu çökertmeye matuf çalışanları strese iten, enerjisini tüketen dolayısıyla kurumları içerden yıpratıcı; her türlü iftira, ötekileştirme ve dedikodu vb. dayanışma ve paylaşmayı engelleyici etik dışı davranışlara meydan vermeyecek bir iç denetim, check-up mekanizmasının kurulması önem arz etmektedir. Ayrıca bir kurumda kaliteyi korumak ve yükseltmek adına SWOT analizi mahiyetindeki periyodik aralıklarla sürdürülecek istişare toplantılarının, yönetimin her düzeyinde yapılmasında fayda bulunmaktadır. Çünkü proaktif bir önlem olan iletişim kanallarının tavandan tabana henüz sağlıklı çalışmadığı özellikle yeni kurumsallaşma (profesyonelleşme) aşamasındaki örgütlerde küçük sorunların çok büyüyebildiğini hatta gereksiz ciddi çatışmalara dönüştüğünü yargıya intikal eden insan ilişkilerine dair vaka örneklerinden anlaşılmaktadır. Çünkü kuralların belirsiz olduğu iş ortamlarında insanlar durumdan vazife çıkarma eğilimine girmektedirler. Yetkilerini aşarak kendi eksiklikleriyle uğraşmak yerine kurban seçtiği, iş arkadaşının mahrem alanına tacizde bulunmayı marifet sayabilmektedirler (Akgün, 2016: 76-81). Esasen bu gibi kişilik sorunlu iş görenlerin psikolojik taciz girişimlerine meydan vermemek için öncelikle kurumsal teamüllere göre işe yeni başlayan her çalışana başta insan hakları, iş mevzuatı, davranış bilimleri, örgütsel psikoloji ve iletişim vb. konu ile alakalı olarak eşit muamele yapılmamasının mobbing olacağının her düzeyde yöneticilere göreve başlamadan verilecek temel yöneticilik eğitim konuları aracılığı ile hatırlatılmasında fayda bulunmaktadır. Bulgulara göre, mobbing vakalarının arka planında genelde, eğitimsiz ya da yetersiz üst yönetim, denetim, iletişim ve yetersiz sosyal destek vb. unsurlar bulunmaktadır (Zapf vd., 1996: 215-237; Alo 170, 2016). Bulgulara göre, psikolojik tacizciler genelde, yetkisi dahilindeki ya da çevresindeki kuruma yeni gelen ya da bilmediği farklı gördüğü kişiyi, dışlama, ayrımcılık vb. bencilce gerekçelerle yıldırma hareketinde bulunma eğiliminde olabilmekte. Bugüne kadar benzeri hizmet kurumlardaki söz konusu sorunlara dair yapılan araştırmalar: Örgütlerdeki etik iklim ile etik davranışlar arasında ilişki olduğuna ve üst yöneticinin adil duruş ve tutumuyla örgütün

etik ikliminin temel etkileyicisi olduğuna dikkat çekmektedir (Aytaç vd., 2011: 85). Güçlü Kurum kültürünün birçok faydasının yanında, örgüt mensupları arasında dayanışma ve aidiyet duygusu vb. takım ruhunun yüksek kılması onun en olumlu sonucudur. Bu sayede örgütün vizyon ve amaçları doğrultusunda bütünleşme birlik daha kolay kurulmaktadır. Ayrıca kurumsallaşma sürecini tamamlamış örgütlerde biçimsel kurallara duyulan ihtiyaç haliyle azalmaktadır. Sonuç olarak kurum kültürü, gücüne göre, çalışanların performanslarını, motivasyonunu, moralini olumlu ya da olumsuz etkileyebilmektedir. Bu bağlamda olumlu örgüt psikolojisinin örgütteki insanları olumlu ya da olumsuz etkileyerek örgütün başarısında önemli rol oynadığı kesindir. Diğer yandan iletişim kazalarının sık yaşandığı örgütler ise tersi özellikler taşımaktadır. Yani bunlarda kapalı bir örgüt iklimi hakimdir. Diğer bir ifadeyle örgüt bünyesinde iş görenler açısından korku kültürünün yoğun olarak yaşandığı bir atmosfer; ilişkilerin donukluğu ve renksizliği, sürekli gerginlik ve stres, açık olmayan/kapalı bir iletişim sistemi, yoğun bir dedikodu mekanizması, bilgi kirliliği, baskıcı tutum ve davranışlar ile özellikle jest ve mimiklerin -ustalıkla- psiko-şiddet silahı olarak kullanılan bir örgüt iklimi konumundadır. Bu konuda yapılan araştırmalar: Öğretim elemanlarının, sık yaşadıkları psiko-şiddete, örgüt kültürünün ve örgüt ikliminin önemli derecede etkisinin olduğuna dikkat çekmektedir. (Zapf, D. vd., 1996: 215-237; Yaman, 2007: 55) Nitekim konuya dair araştırma bulgularına göre eğer örgüt kültürü sağlıklı olursa, kurumlarda psiko-şiddet de yaşanmamaktadır. Çünkü mobbing daha ziyade asosyal ortamlardan beslenmektedir. O yüzden burada vurgulamak gerekirse dünyada bu sorunun temel nedenlerinden olan bireyselleşmenin tavan yaptığı günümüz koşullarında İngiltere’de bir “Yalnızlık Bakanlığı”nın kurulma teşebbüsü ise hayli düşündürücüdür.

Belirtilen çerçevede bir özet yapmak gerekirse, üniversitede mobbing sorunun çözümü bakımından üniversite üst yönetiminin, hedeflenen olumlu örgüt kültür ve ikliminin oluşumunda ve yenilenmesinde büyük ölçüde belirleyiciliği ve sorumlulukları vardır. Bu konuda yetkisi ve sorumluluğu olan üst yönetimden, üniversite akademik personeli çalışanları arasında “açık iletişim” sağlanmasına dönük tedbirler ile üniversitenin etik ilkelerini belirlemek ve bu ilkeleri geliştirmesi beklenmektedir. Nitekim Yaman’ın (2007) araştırmasında da psiko-şiddetin örgüt kültürünün gelişmesini engellediğine de dikkat çekilmektedir (Yaman, age: 58; Bahce, 2007: 15). Yaman psiko-şiddet ilişkin sorunların örgüt kültürünün ve ikliminin adaletli, farklılıklara hoşgörüle bakma ilkeleri, şeffaf bir denetim ve yönetim anlayışıyla çözüleceğine dikkat çekmektedir (Yaman, 2007: 57). Aynı şekilde Tutar da insan merkezli örgütlerde, psiko-şiddet hareketlerine az rastlandığını ifade etmektedir (Tutar, 2015: 142; Sperry, 2009: 190-201). Üniversite iş görenleri, insan olmanın en önemli özelliklerinden olan kişilik haklarına değer verilmesini istemektedirler. Bu yüzden örgüt kültürü ve iklimi oluşturulurken ‘insana saygı’yı merkeze almak gerekmektedir. Belirtilen nedenlerle Psiko-şiddeti, örgüt kültürü ve ikliminden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Örgüt kültürünü, örgüt üyeleri tarafından kabul edilen değerler ve normlar dizisi olarak düşünüldüğünde, sağlıklı bir değer ve norm serisi olan

örgütlerde, psiko-şiddet gibi insan onurunu ayaklar altına alan etik dışı , anti sosyal (sapık) davranışların barınabilmesi engellenebilmektedir. Örgütlerde psiko-şiddet uygulamaları eğer organizmada, örgüt bünyesinde yaşayabileceğini, tutunabileceğini hisseder ve prim verilirse, bir virüs gibi örgüt içinde hızla yayılabilmektedir (Rayner, 1997: 181-191; Tınaz 2011: 40). Mobbing ile mücadelede farkındalık düzeyi oluşturmamanın yanında, gerekli olguları teşhisten sonra emareleri küçümsemeyen gerekli proaktif tedbirlerin alınması yaşamsal önem arz etmektedir. Soruna ilişkin son bir tespit yapmak gerekirse; kurumsallaşmanın tam yerleşmediği örgütlerde , geçici olan makamların kötü niyetliler tarafından mobbing gibi kötüye kullanma olgularına daha fazla tanık olunmaktadır (Akgün, 2016: 254-255).

4.1. ÜNİVERSİTEDE MOBBİNG İLE İLGİLİ MÜCADELEYE İLİŞKİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bütün bu anlatılanların ışığında mobbinge neden olan kurumsallaşmaya ilişkin sorun ve çözümlere dair bir genelleme yapmak gerekirse:

- Özellikle kurumsallaşmamış üniversitelerde teamüllere uygun olarak keyifliği önlemek adına kaliteli bir check-up sürecinden sonra görev ve iş tanımları çok açık ve net olarak yapılması gerekir.
- Öğretim elemanlarının yüz yüze iletişimlerinin geliştirilmesine dönük etkinlikler artırılmalıdır.
- Örgüt kültürünü geliştirmek için iç halkla ilişkiler faaliyetleri göz ardı edilmemeli; bu manada üniversitenin sosyal tesisleri, aktiviteleri artırılmalı, güçlendirilmeli ve var olanlar ise cazip hâle getirilmelidir.
- Üniversitelerin imaj ve prestijini artırmaya dönük çalışmalar yapılmalıdır.
- Farklı ülkelerin üniversite kültürünü tanımaya dönük uluslararası akademik seyahatler (Sempozyum, konferans, ziyaret vs.) özendirilmelidir.
- Bölümler arası ve bölüm içi ziyaretler, etkinlikler, ortak disiplinlere ilişkin çalışmalar ve projeler özendirilmeli ve maddi olarak da desteklenmelidir.
- Günümüzde adeta moda haline dönüşen dedikodu mekanizmasının ortadan kaldırılması için çalışmalar yapılmalı ve açık kapı politikası uygulamaya geçirilmelidir. Erzurum Atatürk üniversitesinde gerçekleştirildiği gibi dirlığın ve birliğin düşmanı mobbingi ile ilgili farkındalığı artırmak için üniversitede mobbing seçmeli ders olarak konulmalıdır. (<http://www.milliyet.com.tr/mobbing-aturuk-universitesi-nde-secmeli-erzurum-yerelhaber-2171693/>).
- Kurumsallaşma kökleştikçe, kurumları içerden çökerten sinerji ve birlik anlayışını tahrip eden her türlü etik dışı davranışların denetimi ve önlenmesi kolaylaşacaktır. Olumlu davranışlar ise yükselecektir. Aksi takdirde birlik ruhunun önemsenmediği kurumlarda; en başta kaynak israfının yanında paylaşma, dayanışma ruhu, sinerji olmayacaktır. Kurumların beyin ve gönül gücü enerjisi etkin kullanılmayacak ve

başarı performansı gereksiz yere engellenecektir. O yüzden Japonlar bu gibi en çok korktukları; işyerinde risk arz eden bataklıkları önlemek adına önce motivasyon , verimlilik vb. gibi insan merkezli insan kaynakları yönetim ve toplam kalite yönetim vb. davranış bilimlerinin ilkelerini hayata geçirmeye azami özen göstermektedirler (Kayhan, 2009: 91-93).

- Değişimde kurumlar için rehber niteliğinde olan uygun bir vizyon belirlenmesinin akabinde buna bütün üniversite mensuplarının benimsemesi ve katılımı sağlanmalıdır.
- Çalışanların sürekli kendilerini yenilemeleri teşvik ve motive etmek, örgütsel kararlara katılım süreci özendirilmelidir. Üniversitelerin etik tutum standartları oluşturulmalıdır.
- Öğretim elemanlarına; problem çözüme becerisi, çatışma yönetimi, stres yönetimi, kişisel gelişim ve iletişim empati gibi eğitimler de verilmelidir (Akgün, 2016: 254-255).
- Belli zaman dilimlerinde psiko-şiddeti belirlemeye yönelik ölçeklerin (Yaman, 2009: 66) akademik personele uygulanması, pozitif örgüt kültürünün gelişmesine katkı sağlayacaktır.
- Çok bilinmeyen ve adeta masumane algılanan psiko-şiddetle ilgili seminerler, kurslar, çalıştaylar özellikle de yönetici pozisyonundaki akademik personele verilmelidir.
- Üst yönetim çalışanlarına sorunlarına ilişkin, kaliteli rehberlik ve danışmanlık destek hizmeti vermelidir.
- Her düzeydeki yönetim birimleri, iletişim tartışma, eleştiri ve katılıma açık olmalıdır.
- Söylemlerden çok yapılanlar daha etkili olacağından, üst yönetim özellikle davranışlarıyla örgüt mensuplarına örnek olması gerekir.
- İnsan haklarına Anayasaya ve Türk mevzuatına aykırı olarak Üniversitelerde genelde çok sık yaşanan sorunlardan mobbing ile mücadelede uyulması gereken kuralları belirleyen bir yönetmelik çıkarılabilir. Ayrıca görünürde cereyan etmediği için çok ciddiye alınmayan ancak verimliliği ve kuruma mensubiyet duygusunu kökünden baltalayan, bu gibi sinsi psiko-şiddet niteliğindeki (Örneğin artık günümüzde masumane algılanan etik dışı dedikodu, gıybet, iftira vb. kişilik hakları kul hakkına saldırı vb.) psikolojik taciz niteliğindeki davranışlara meydan vermemek için etkin bir iç ve dış merkezli olmak üzere; caydırıcı ve bağımsız nitelik arz eden denetim mekanizmasının çalışması fırsat ve mümkün kılınmalıdır.

Etik dışı davranışları önlemek için kurumlarda öncelikle insana önem verilen bir iş ortamının tesis edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla emsal üniversitelerdeki iyi örnekler dikkate alınarak, gerekirse kolay ulaşılabilecek, donanımlı arabuluculuk merkezleri; psiko-şiddet, şikâyet, dilek, yenilik önerisi ve denetim merkezleri gibi birimler ihtiyaç gereği üniversite bünyesinde kurulabilir. Mobbing ile mücadelede en önemli unsur delil ve

ispat konusu olmaktadır. Bu amaçla mağdur ve tanıkların sorunu anında iç ve dış yetkili güç merkezleri iletmeleri gerekmektedir. Mahkeme safhasında faydası olacak delillerin başlıcaları: Tanık, uyarı bildirimleri, e-postalar ve doktor raporları, yasa dışı olaylara ilişkin tutanaklar ve Alo 170 Kamu denetçiliği kurumu vb. mercilere ilişkin yazışma belgeleri vb. şeklindedir. Bunları kayıt altına alıp saklamak gerekir. (Tutar, 2015: 225; Akgün, 2016: 136; Taşkın, 2015: 15; ÇASGEM, 2015:<http://www.memurlar.net/haber/5>)

Burada halen belirtilen mobbing ile yasal mücadelede yaşanan sorunlara dair kısa bir yorum yapmak gerekirse, Türk hukukunda mobbing ile mücadeleye ilişkin müstakil bir yasa bulunmamaktadır. Ancak geldiğimiz süreçte dolaylı olarak mevcut yasalardan başta Anayasamız, Avrupa Sosyal Şartı olmak üzere İş Kanunu, Borçlar Kanunu (BK), Ceza Kanunu, Medeni Kanun ve yargı kararlarına istinaden genel hükümlerden dolaylı mobbing mağdurlarının dava açma hakları bulunmaktadır. Mağduriyete göre örneğin kişi mobbing nedeniyle İş Kanunu md. 24 veya 25'e göre zarar görmüşse; konumuna göre kıdem, maddi, manevi tazminat talep edebilir. Eğer işyerinde ötekileştirme yaşamışsa ki özellikle işe iadeden sonra, işe dönüşlerde bu gibi ihlaller yaşanmaktadır. Bu durumda da İş Kanunu'nun Md. 5'e göre ayrımcılık tazminatı talep edilebilir. Diğer yandan mağdurun işverenin gözetim borcunu yerine getirmediği zarar gördüğü iddiasıyla BK md. 417 göre ve Türk Medeni Kanununa göre tazminat isteme hakkı bulunmaktadır. Mobbing, iki kişi arasında yaşandığından mahkeme safhasında mağdurun maddi ve manevi tazminat talep etme aşamasında delillendirme sıkıntısı yaşanmaktaydı. Ancak son yıllarda verilen yargı kararlarında bu konuda işçiden yana yorumlar getirilmiştir. Buna göre mağdur kişi, mobbing nedeniyle yeterli delilleri olmasa da artık yasal haklarını talep edebilecektir. Çünkü yargıtayın bu gibi durumlarda, iddianın aksini ispatlama yükümlülüğünü artık işverene bırakan işçi lehine görüşleri bulunmaktadır. Yine de mevcut durumda bize göre mobbing mağduru korumak, konuya ilişkin yasal boşluğu gidermek bakımından yapılması gerekenler bulunmaktadır. Bunlar: İş yasasının Md 24-25 /2 ve İş Sağlığı ve Güvenliği kanununun ilgili hükümlerinde cinsel taciz gibi psikolojik taciz ifadesine de yer verilerek iş yasasında tadilat yapılmasının gerekliliğidir. Ayrıca Ceza hukukunda da bizzat aynı şekilde psikolojik tacize yer verilerek hakaret gibi suç unsurlarının bulunması hallerinde, cezai müeyyidenin öngörülmesi yerinde bir değişiklik olacaktır (Bilgili, 2012: 83).

Ancak mobbing gibi işyerindeki psiko-sosyal riskler ile mücadelede esas olan, yangın çıkmadan önce önleminin alınmasıdır. En önemli önlem ise kurumsallaşmanın gereğini yapmaktan geçmektedir. Çünkü ancak yaratılacak pozitif örgüt iklimi sayesinde marka üniversitelerin en önemli özelliği olan çalışma barışı, verimlilik ve yenilikçilikte ses getirecek hamlelerin önü açılmış olunacaktır. Aynı şekilde başarılı bir kurumsallaşma kültürü sayesinde birlik ruhunu çökertmeye matuf, iş görenleri dolayısıyla kurumları içerden yıpratran, her türlü mobbing, iftira, dedikodu, dışlama vb. sinerjiyi yok eden etik

dışı davranış ve riskler engellenmiş olunacaktır (Kaya, 2010: 7; Tutar, 2015: 225; Aytaç vd., 2011: 60-61, Sert, 2015: 8-32).

SONUÇ

Mobbing örgütsel, kişisel, sosyal birçok nedeni olan karmaşık bir sorun niteliğindedir. O yüzden bir ejderhaya benzetilen psikolojik tacizle mücadele çok basit olmayıp çalışma psikolojisi, sosyoloji, hukuk ve insan kaynakları yönetimi vb birçok bilim dalını ilgilendirmektedir. Diğer yandan mevcut bulgulara göre dünyada ve ülkemizde sağlıktan sonra en fazla mobbingin yaşandığı sektörler arasında üniversitelerin yer alması olgusunun kabul edilemez olduğu düşünülmektedir. Çünkü üniversiteler toplumun öncü ve lokomotif konumunda olması gereken stratejik önemdeki kuruluşlardır. Bu bakımdan, ivedilik arz eden, üniversitedeki yayılma eğilimi olan mobbing sorunu ile başa çıkmak için, mobbinge zemin oluşturan nedenlerden gördüğümüz örgüt ikliminin öncelikle iyileştirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu nedenle sağlıklı bir örgüt iklimi için “Bahar ikliminde ancak çiçek açar” misali, yaratıcılığın ve bilgi işçiliğinin ön plana geçtiği Üniversitelerde evrensel bir gerçek olarak katılımcı, demokratik bir yönetim anlayışının her düzeyde öncelikle hayata geçirilmesini gerekmektedir. Ancak entellektüel sermaye yetiştiren stratejik kurum niteliğindeki üniversiteler toplumun öncü ve örnek kuruluşları olduğundan toplam kalite yönetim ortamını tesis etmek üst yönetimin sorumluluğundadır. Bu gibi öncü ve yenilikçi kurumların nitelikleri gereği; çalışma ortamlarını öncelikle evrensel normlara göre düzenlemeleri beklenir. Belirtilen amaçla izlenecek insan merkezli demokratik tarz modelin temelini ise en kıymetli sermaye niteliğinde olan insan kaynakları teşkil etmektedir. Bu nedenle gerek verimlilik, gerekse iş doyumunu bakımından insan kaynakları unsurunun politikasını belirlerken, akademisyenlerin alınma, eğitimine, uyumuna ve yönetimine gereken özenin gösterilmesi gerekmektedir. Çünkü 21.yy da en önemli üretim faktörü insandır. Diğer üretim öğeleri hep insandan sonra önem arz etmektedir. Bu paralelde, günümüz rekabet dünyasında aynı zamanda iç müşteri olan akademisyenlerin maddi ve manevi yönden doyumunu sağlayamayan üniversitelerin marka olma şansları bulunmamaktadır. Ayrıca içinde bulunduğumuz hızla yenilenen bilgi ve iletişim çağında özellikle üniversite gibi örnek, öncü ve insan merkezli kurumların iş gücü profili ve beklentileri yükselen hızla değişmektedir. Gerçekten buralarda istihdam edilmesi gereken nitelikli öğrenmeye ve iletişime açık, bilgili, yüksek düzeyde eğitilmiş, alanında uzman, beklentileri yüksek, fikirlerine ve haklarına duyarlı, fikirlerine saygı gösterilmesini bekleyen, kişisel ve kariyer gelişimi ile kendini geliştirmek isteyen, iş tatminini önemseyen, sevdiği işi esnek çalışma şartlarında yapmayı özleyen, tatmin edilmesi zor bir sosyal sermayeyi, işyerindeki psiko sosyal risklere karşı korumak vb Toplam Kalite Yönetim ilkelerine göre, yönetmenin hiç de kolay olmadığını göz ardı etmemek gerekir. Söz konusu etkin yönetimin icrası için her şeyden önce, başta rektör ve üst yönetim olmak üzere üniversitede her konumda çalışan yöneticilerin de örnek kişilikli, uzlaşmacı, dönüşümcü,

vizyoner, yenilikçi, empati yeteneği yüksek, donanımlı kişiler olması gerektirmektedir. Aksi koşullarda geleneksel, donanımsız, keyfi yönetim düşünce yapısının şekillendirdiği katı, merkeziyetçi, bürokratik ve hiyerarşik yönetim anlayışının egemen olduğu kurumlarda mobbinge zemin hazırlanmış olmaktadır. Gerçekten otokratik, insan merkezli olmayan yönetimlerin en olumsuz sonucu ise, çalışanlarının kendilerini güvende (örgütsel sinizm) hissetmemeleridir. Böyle bir olumsuz örgüt ikliminde beyin işçisi olan kurum mensupları kapasitelerini tam kullanamazlar değerlerini yitirdiklerini düşünürler ve geleceklerinden endişe ederler. Kaotik ortamlarda sık yaşandığı gibi ayakta kalmak için yalan ve ikiyüzlülüğe sıkça başvurma eğilimindedirler. Bu yüzden yeteneklerini geliştiremezler. Diğer yandan mevcut negatif çalışma ortamı nedeniyle özgür düşünen, bağımsız davranan, zora talip olan bireylerin maruz kaldığı risk ise pasifize edilmeleridir. Bütün bu olumsuzluklar yüzünden kurumda toplumsal motivasyon kırılır, değerler yitilir. Diğer yandan kendilerine güveni olan, farklı fikir üreten, yarışmacı ve çalışkan, kendilerine özgür ortam sağlanamayan kişiler ise performanslarını kullanamadıklarından ilk fırsatta bu gibi kurumlardan kaçmanın yollarını ararlar. O yüzden geleneksel modelde, sistemli psikolojik tacizin kısa vadede motivasyon artırıcı görünümü aldatıcıdır. Uzun vadede bu gibi örgütsel sessizlik ortamı; kızgın, öfkeli, memnuniyetsiz, tükenmiş, değerlerini yitirmiş, bilişsel gelişimi engellenmiş bireylerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu insanlar baskıcı uygulamaların meyvesidir. O yüzden “Mobbing” sistematik şekilde baskı yapmak anlamına gelir. Eğitimin düşük olduğu bilinçsiz her örgüt, aile, kurum vb. ortamlarda adil olmayan sistematik baskı ile insanlar pasifize edilir ve kolay yönetilir hale getirilebilirler. Ancak demokratik olmayan bu gibi yöntemlerin sonucunda, psikolojik saldırılara zemin hazırlanmış olunur. Bu yüzden yeni yönetim felsefesi; çalışma örgütlerinin yapılandırılmasından daha ziyade kalite, verimlilik, rekabetçi, esnek, katılımcı, eğitim, adalet ve demokratikleşmeyi esas alan yeni yaklaşım ve teknikleri gündeme getirmektedir. Konuya ilişkin son sözü söylemek gerekirse: ideal modern bir yönetim biçiminin öne çıkan unsurlarını ise kısaca: Adil, keyifliğin olmadığı, katılımcı işyeri demokrasisi ve duygusal zekası yüksek, dönüşümcü liderlik, takım ruhu ile hareket eden nitelikli iş gören ile uzlaşmacı kültür, sinerji, çalışanı güçlendirmek ve yenilikçilik şeklinde özetlenebilir.

KAYNAKÇA

- ACAR, Y. (2015). **Kardeşlik Ahlakı ve Sorumluluğu**, TDV Yayınları, Ankara.
- ADLİ BİLİMCİLER DERNEĞİ, http://www.bilka.org.tr/mobbingle-mucadele-sempozyumu_6890.html, Erişim tarihi: 15.06.2016.
- AKGÜN, İ. (2016). **Çalışma Hayatının Vebası Mobbing**, Özağaç İş Sendikası, Ankara.
- AKTOP, N.G. (2006). Anadolu Üniversitesi, **Öğretim Elemanlarında Duygusal Taciz Kavramının Değerlendirilmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Anadolu Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- AYDIN, M. Ş. (2013). **Hız Peygamber ve İnsan Onuru. Yeşilyurt M. (Ed), Peygamber Efendimizin Önderliğinde İnsana Saygı Bilincini Kazandırma** (s.55) DİB, Ankara.
- AYTAÇ, S. Vd. (2011), **İşyerinde Şiddet**, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- BAHÇE, Ç. (2007). **Mobbing Oluşumunda Örgüt Kültürünün Rolü: Bir Örnek Uygulama**, (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- BARUTCUGİL, İ. (2004), **Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi**, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- BAŞBAKANLIK GENELGESİ. (2011), **İş yerlerinde psikolojik tacizin (mobbing) önlenmesi**.
- BİLGİLİ, A. (2012). **İş Hukuku Açısından Mobbing**, Karahan Kitabevi, Adana.
- ÇASGEM (2012). **Çalışma Hayatında Psikolojik Taciz Panel ve Çalıştay Bildiriler Kitabı**, Özyurt Matbaacılık, Ankara.
- ÇASGEM (2015), **Mobbinge maruz kalan ne yapmalı**, <http://www.memurlar.net/haber/5>, Erişim tarihi:15.6.2016
- ÇÖGENLİ, Z. (2010). **Üniversitelerde Psikolojik Şiddet (Mobbing) Maruziyeti ve Akademik Personel Üzerine Bir Uygulama**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Atatürk Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- ÇSGB (2016). **Alo 170 İletişim merkezi kurum bilgilendirme notu**.
- DAVENPORT, N., Schwartz, R. D. and Elliott, G. P. (2003). **Mobbing işyerinde duygusal taciz**, Çev. O. C. ÖnerToy, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- DE CUYPER, N. Baillien E. and De Witte, H. (2009). Job in Security, Perceived Employability And Targets' and Perpetrators' Experiences Of Workplace Bullying, **Work and Stress**, 23 (3), 206-224.
- ERZURUM, ATATÜRK Ü., <http://www.haberturk.com/yerel-haberler/haber/55013059-mobbing-ataturk-universitesinde-secmeli-ders-olarak-okutulacak>, Erişim Tarihi 25.03.2018.
- GAZİ ÜNİVERSİTESİ, **Mobbing Birimi**, <http://mobbing.gazi.edu.tr/>, Erişim tarihi:25.06.2016.
- GEDİKOĞLU, T. (2013). **Üniversitelerde Akademik Özgürlük**, <http://higheredu-sci.beun.edu.tr/pdf/pdf>, Erişim tarihi: 15.6.2016
- GÜN, H. (2010), **Çalışma Ortamında Psikolojik Taciz, Mobbing/Bullying, İşyeri Sendromu**, Lazer Yayıncılık, Ankara.
- GÜRHAN, N. (2013), **A dan Z ye Mobbing**, Akademisyen Kitabevi, Ankara.
- HAUGE, L.J., Skogstad, A., & Einarsen, S. (2007). Relationships Between Stressful Work Environments and Bullying: Results Of A Large Representative Study. **Work & Stress**, 21(3), 240-242.
- İş Sağlığı ve Güvenliği Sayfası, **İş mevzuatı**, www.bilgit.com, Erişim tarihi:15.6.2016.

- KAYA, E. (2016), **TR Hukuk_Zihniyeti_anket.pdf**, Erişim tarihi: 20.05.2016.
- KAYA, M. (2010), **İşyerinde kurumsallaşma sorunları**, http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/20_mustafakaya.pdf, Erişim tarihi:15.05.2016,
- KAYHAN, N., Ünlü, S.E. (2016). **Research on social studies**. Mehmet Ali İçbay, Hasan Arslan, Frederic Jacobs (Eds) The Reasons For Driving To Mobbing In Healthcare Sector And The Ways To Challenge It In Turkey (s.209-221) New York: Peter Lang edition.
- KAYHAN, N. (2009). **Japonya’da İnsan Kaynakları Yönetimi, Haber İş Sendikası**, Ankara.
- KILINÇ, C. (2013). **Mobbing Varsa Tazminat da Var**, <http://www.milliyet.com.tr/-mobbing-varsa-tazminat-da-var/ekonomi/ydetay/1774208/default.htm>., Erişim tarihi: 20.05.2016
- KIREL, Ç. (2007). Örgütlerde Mobbing Yönetiminde Destekleyici ve Risk Azaltıcı Öneriler. **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 7(2), 317-334.
- KÖSE, H. (2006). **Örgüt İçi İletişimde Negatif Bir Olgu: Psikolojik Yıldırma ve Sistemli Bir “Ötekileştirme” Süreci Olarak Mobbing**, II. Ulusal Halkla İlişkiler Sempozyumu, 27-28 Nisan.
- LEYMANN, H. (1996). The Content And Development Of Mobbing At Work, **European Journal of Work and Organizational Psychology**,5:2, 165-184.
- LEYMANN, H. (1990). Mobbing and Psychological Terror at Workplaces, **Violence And Victims**, 5,119-126.
- LEWIS, D. (2004). Bullying At Work: The Impact Of Shame Among University And College Lecturers. **British Journal Of Guidance And Counselling**, 32, 3.
- LOSKY, B. (2006), **Stresle Başa Çıkma Yolları**, MESS, İstanbul.
- MOBBİNG İLE MÜCADELE DERNEĞİ (2018). **Mobbing Ortak Akıl Çalıştayı Temel Uzmanlık Eğitim Notları**, Ankara
- MOBBİNG İLE MÜCADELE DERNEĞİ (2011). **Üniversitelerde Akademik Mobbing Rezaleti**, <http://www.gazetecileronline.com/newsdetails/3451-/> Gazeteciler Online, Erişim tarihi: 15.06.2016.
- ÖZGÜRLÜK, <http://higheredu-sci.beun.edu.tr/pdf/pdf>, Erişim tarihi: 15.6.2016
- RAYNER, C. and Hoel, H. (1997). A Summary Review Of Literature Relating To Workplace Bullying, **Journal Of Community And Applied Social Psychology**, 7.
- Resmî Gazete**, Sayı 27879, www.resmigazete.gov.tr
- SERT O., Wigley A. (2015). Üniversitelerde Bezdiriği Dillendirmek, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, 13 (51), 8-32
- SPEERY, L. (2009). Mobbing And Bullying: The Influence Of Individual, Workgroup, And Organizational Dynamics On Abusive Workplace Behavior, **Consulting Psychology Journal: Practice And Research**, 61 (3).
- TAŞKIN, A. (2015). Mobbing Davalarında İspat Sorunu, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XX,2**.
- TOBB ETU (2011). Üniversitesi Hukuk Fakültesi, **Mobbing’le Mücadele Sempozyumu Programı Kapanış Bildirgesi**, Ankara.
- TINAZ, P. (2011). **İş Yerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- TINAZ, P. Karatuna, I. (2010). **İş Yerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)**, Türk İş Yayın, Ankara.
- TINAZ, P. , Bayram, F. ve Ergin, H. (2008). **Çalışma Psikolojisi Ve Hukukî Boyutlarıyla İş Yerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.

- TUTAR, H. (2015). **Mobbing**, Detay Yayıncılık, İstanbul.
- TUTAR, H. **psikolojik-siddet/basacikma**,<http://www.canaktan.org/yonetim/> Erişimtarihi:15.06.2016,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2011), **İş Yerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu**, TBMM Basımevi, Ankara
- YAMAN, E. (2009). **Yönetim Psikolojisi Açısından İş Yerinde Psiko Şiddet Mobbing**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- YAMAN, E. (2007). **Üniversitelerde Bir Eğitim Yönetimi Sorunu**. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi / Eğitim Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- YENİ K. G. (2013). **Mobbing**, Türk Metal Sendikası, Ankara
- ZAPF, D., Knorz, C. and Kulla, M. (1996). On The Relationship Between Mobbing Factors, And Job Content, Social Work Environment, And Health Outcomes. **European Journal Of Work And Organizational Psychology**, 5 (2), 215-237.
- ZAPF, D. (1999). “Organisational, Work Group Related and Personal Causes of Mobbing/Bullying at Work”, **International Journal of Manpower**, 20 (1/2), 70-85.

KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMUNA YAPILAN BAŞVURULARIN DAVA AÇMA SÜRELERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

*Effects of the Complaints Submitted to the Ombudsman on the Time-Limits for
Appeals in Judicial Proceedings*

Bilge UZ*

Geliş Tarihi: 10.04.2018 Yayına Kabul Tarihi: 21.05.2018

ÖZ

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılması, başvuruya konu edilen idari işleme karşı dava açma süresini durdurmaktadır. Başvuru üzerine durmuş olan dava açma süresinin yeniden işlemeye başlamasına ilişkin olarak ise mevzuatımızda detaylı düzenlemeler getirilmiştir. Bu çalışma kapsamında, Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru üzerine durmuş olan idari yargıdaki dava açma sürelerinin yeniden işlemeye başlamasına dair ilgili mevzuat hükümleri ve yabancı ülke uygulamaları kapsamında bazı değerlendirmeler sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargıda dava açma süreleri, idari yargıda dava açma süresinin durması.

ABSTRACT

Complaints that are submitted to the Ombudsman suspends the term of litigation for that administrative act as the subject of the Ombudsman investigation. The implementing regulations on the initiation of the time limits for appeals in judicial proceedings from their resumption are elaborate. In this study, the suspension of the term of litigation in the administrative jurisdiction by the submission of complaints to the Ombudsman and initiation of the remaining duration shall be considered within current regulations and the other country practices

Keywords: Ombudsman, judicial proceedings, judicial appeals, time limits for litigation, suspension of term of litigation.

* Kamu Denetçiliği Kurumu Hukuk Müşaviri, bilge.uz@ombudsman.gov.tr, orcid.org/0000-0002-9615-2417

GİRİŞ

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasanın 74 üncü maddesi gereğince, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak amacıyla kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyet üzerine hareket geçmekte olup, birey ile idare arasındaki uyuşmazlıkların mahkemeye gidilmeden çözümlenmesine olanak sağlayan bir uzlaştırma mekanizması olarak görev yapmaktadır. Bu bakımdan gereksiz davaları azaltarak yargının yükünü hafifletici bir işlevinin bulunduğunu da kabul edilmektedir (Payashoğlu, 1969: 13). Kuruma başvuruların ücretsiz olması ve başvuru usulünün, yargı yoluna kıyasla daha kolay olması, Kuruma başvuruları arttırabilecek unsurlardandır. Kurumun başvuruları inceleme süresi, mevzuatta altı ay olarak belirlenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılması, başvuruya konu edilen idari işlemin yürütmesini durdurmamaktadır. Buna karşın, bu başvuru, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gereğince başvuru konusu işleme karşı dava açma süresini durdurmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu salt hukuk mahkemesi gibi karar veren bir organ değildir, daha çok uyuşmazlığın çözümü amaçlı bir başvuru yeridir (Pickl, 1986: 44). Başvurucu açısından bakıldığında, kişinin, kendisini etkileyen bir idari işleme karşı yargıya başvurmak yerine Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurması durumunda, yargıya alternatif ve yapıcı bir yol tercih ederek sorununu çözmeyi hedeflemiş olduğu düşünülebilir. Bu durumda, Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyetini ileten bu başvurusunun en öncelikli amacının, yargı yolunda olduğu gibi hasım konumuna geçmek olduğu düşünülemez. Bu noktada, başvurusunun temel amacının, idarenin işlemini hükümsüz bırakmak veya iptal ettirmek ile sınırlı olduğu da söylenemeyecektir. Başvurucu, temelde hukuken haklı olduğu düşüncesinde olduğu bir konuda, “hakkının kendisine teslim edilmesini” beklemektedir. Bu halde, başvuru konusu olayın sadece mevzuata uygunluk açısından değil hakkaniyet açısından da incelenmesinin gerekliliği ortaya çıkarmaktadır.

Konuya, şikâyet edilen idare açısından yaklaşıldığında, Kamu Denetçiliği Kurumu incelemesi sonucu; mevcut mevzuat kapsamında idarenin daha çözüm odaklı hareket imkanı olup olmadığının değerlendirilmesi fırsatı yakalanmış olacaktır. Bu kapsamda idare, iyi yönetim ilkelerinin uygulanması ile vatandaş lehine çözüm sağlayabilecek, ayrıca sunulan kamu hizmetlerinin kalitesi de yeni düzenlemeler ve alınan idari tedbirler ile artırılmış olacaktır. Diğer taraftan, yapılan incelemede herhangi bir aksaklık tespit edilmezse, idarenin “geçerli uygulamaları” güçlenecek ve idarenin kamuoyu nezdinde güvenilirliğini artacaktır (Sezen, 2001: 79).

Bu kapsamda değerlendirildiğinde, Kamu Denetçiliği Kurumu’na yapılan başvuruların dava açma sürelerini durdurması doğaldır. Kuruma başvuruların ele alınabilmesi için

altı aylık inceleme ve araştırma süresi tanınmış olup, aksi durumda idari yargıda dava açma sürelerinin kaçırılması söz konusu olabilecektir. Ayrıca, idari yargıda dava açma sürelerinin durması, sürenin kesilmesinden farklı olarak, geriye kalan dava açma süresinin hesaplanmasını gerektirmektedir. Kalan dava açma süresinin sürenin hesaplanması ise başvuru açısından bazı durumlarda kafa karıştırıcı olabilmektedir. Bu çalışma kapsamında, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru üzerine durmuş olan idari yargıdaki dava açma sürelerinin yeniden işlemeye başlamasına dair ilgili mevzuat hükümleri ve yabancı ülke uygulamaları kapsamında bazı değerlendirmeler sunulacaktır.

1. DİĞER ÜLKE OMBUDSMANLIK KURUMLARI VE YARGI İLİŞKİSİ

Avrupa Birliği dokümanlarında, Ombudsmanlık Kurumlarına yapılan başvuruların sonucunda; somut olayların neredeyse yarısında idarenin doğru davranmadığı ve iyi yönetimin mevcut olmadığı sonucuna ulaşıldığı ifade edilmektedir. Yine bu dokümanlarda; idarenin birçok olayda, Ombudsman incelemesi devam ederken kendi inisiyatifi ile harekete geçerek şikâyet konusu sorunu çözümlene yoluna gittiği, Ombudsmannın ise, sorun çözülmezse hem başvurucuyu hem de idareyi memnun edebilecek bir çözüm üretmeye çalıştığı belirtilmektedir. Bu mümkün olmazsa, Ombudsman tavsiye kararı yayımlayarak olayı çözümlenmektedir. İdare kendisine iletilen tavsiye kararını dikkate almadığında, Ombudsman konu hakkında hazırladığı özel raporu Avrupa Parlamentosuna sunmaktadır (European Union, 2011:8).

Bu işleyiş dikkate alındığında, Ombudsmanlık Kurumları ile yargı ilişkisine göz atılması gerekmektedir. Ombudsmanlık Kurumları ile yargı ilişkisinde dikkati çeken husus, yargı bağımsızlığı ilkesi gereğince, hakimlerin görev ve yetki alanına giren konuların Ombudsman'ın yetkisinin dışında tutulmasıdır (Bertrant, 2002: 213, 214).

Avrupa Ombudsmanlarının Şikâyet Rehberi başlıklı dokümanda, mahkemeler ve Ombudsman Kurumları arasındaki ilişkiye değinilerek; Ombudsman'ın rolünün, mahkemelerin salt yargısal nitelikli rolünün tamamlayıcısı olarak görev yapmaları olduğu ifade edilmektedir (European Union, 2011: 7). Mahkemede bir kazanan bir de kaybeden taraf olur. Bununla birlikte, Ombudsman tarafından yapılan inceleme, eğer mümkün oluyorsa taraflar için “kazan-kazan” sonucunu yaratmaktadır. Bu anlamda, Ombudsman yargıdan farklı olarak her iki tarafında da memnun olacağı bir sonuç oluşturmaktadır. İlâveten, mahkemelerden farklı olarak, Ombudsman tarafından, somut olayda iyi yönetimin gerçekleşmediğinin tespiti de mümkün olup, bu tespit yapılabildiği için kanuna aykırı bir durumun varlığı da şart değildir. Bununla birlikte, Ombudsmanlık Kurumları yargıda görülmemekte olan veya daha önce karara bağlanmış konuları incelemekten genellikle imtina etmektedir. Bu noktada Ombudsmannın mahkemelerden daha geniş bir perspektifte konuyu incelemekte ve çok daha kapsamlı çözüm önerileri

üretmekte olduğu kabul edilmektedir. Bir anlamda Ombudsman verdiği tavsiye kararları ile idarenin işleyişinde “olması gereken”i ortaya koymaktadır (European Union, 2011: 9,16).

Bir başvuru yapanın, Ombudsmana başvuru yapması sonrasında veya başvurusuna dair Ombudsman incelemesi sonuçlandıktan sonra aynı konuyu yargıya taşınması da olasıdır. Bu olasılık yabancı ülke uygulamalarının hemen hemen hepsinde mümkündür.

Konuya dava sürelerinin durması açısından yaklaşıldığında; çeşitli yabancı ülke mevzuatlarında uygulamanın farklı ele alındığı görülmektedir. Birçok ülkede Ombudsmana başvuru dava açma sürelerini etkilememektedir. Hatta, bazı ülkelerde yargı süreci devam ederken de Ombudsman konuyu inceleme yetkisini haiz kılınmıştır. Buna karşın, Ombudsman tarafından, yargıya intikal eden konunun genellikle incelenmemesi yoluna gidilmektedir. Örneğin, Fransa’da bireylerin Ombudsman’la başvuru yapılabilmesi için bir zaman sınırı belirlenmemiştir. Ombudsman, konuya ilişkin hukuki süreç başlamış olsa veya süreç yargıya taşınmış olsa dahi konuyu inceleme altına alabilmektedir. Bu husus; Ombudsman’ın varlık sebebinin “sadece mevcut yanlışların düzeltilmesine katkıda bulunmak olmadığı” daha çok bu tür hatalar oluşmadan önce, “çıkarların dengelenmesi – hakkaniyetin sağlanması” olduğu ifadesi ile açıklanmaktadır. Bu düşünce ile Fransa’da Ombudsmana başvuru yapılmasının, dava süresini kesmeyeceği veya durdurmayacağı hükme bağlanmıştır² (Stadlmayer, 2008: 191-192).

Avrupa Birliği Ombudsmanı uygulamasında, Ombudsmana yapılan başvuru dava açma sürelerini etkilememektedir. Aynı şekilde, Ombudsmana başvuru, varsa idari başvuru sürelerine de etki etmemektedir. Bu husus, Tüzüklerinin; “Ombudsmana yapılan başvurular, idari ve yargısal başvuru süreçlerinde geçerli olan süre kısıtlarını etkilemez” ifadesini içeren 2 nci maddesinin 6 ncı paragrafı ile açıkça hükme bağlanmıştır (Stadlmayer, 2008: 174). Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda’da, Ombudsman³ kendisine yapılan her şikayeti inceleme yükümlülüğü altında değildir. Eğer başvuru o konuda yargıya başvurma hakkı mevcutsa veya şikâyete dair yargısal süreç her hâlükârda başlatılmış ise Ombudsman konuyu incelememeyi tercih edebilmektedir (Stadlmayer, 2008: 435). Somut olayda Ombudsman haksızlığa uğramış olan başvuru yapanın yargı yoluna başvurusunu beklemenin makul karşılanmayacağı kanaatine ulaşırsa şikayeti incelemektedir (Aslan, 1986: 168). Yapılan inceleme sonucu verilen karar uygulanmazsa, Ombudsman bu durumu özel bir rapor halinde Parlamente’ye bildirmektedir (Tayşi, 1997: 112). Bu durum da yargısal süreleri etkilememektedir (Stadlmayer, 2008: 435).

Yunanistan mevzuatı gereğince, Ombudsmana başvurunun altı ay içerisinde yapılması gerekmekte olup, bu başvurunun kanun ile belirlenmiş olan hiçbir süreyi durdurmayacağı

¹ Mediateur de la Republique.

² Fransız Ombudsmanlık Kanunu madde 7/2.

³ Parliamentary Commissioner.

veya kesmeyeceği kanunlarında düzenlenmiştir. Bununla birlikte, eğer idari veya yargısal bir başvuru yapılmış, itiraz edilmiş ise Ombudsman, söz konusu merci karar verene kadar (idari başvurularda en çok üç ay) konu incelememeyi tercih edebilmektedir (Stadlmayer, 2008: 218). Lüksemburg’da ise, ön koşullar mevcut ise, Ombudsman kendisine yapılan başvuru üzerine şikâyet konusunu incelemeye alıp almama konusunda takdir yetkisini haizdir. Bu durumda yapılan şikâyet başvurusu idari veya yargısal hiçbir süreyi durdurmamaktadır (Stadlmayer, 2008: 294). İspanya’da, Ombudsman⁴ yargının salt muhakeme işlevi dışında kalan, adalet mekanizmasının işleyişi ile ilgili usul konularında şikâyetleri inceleyebilmektedir (Tortop, 1998: 9). Finlandiya’da, merkezi ve yerel yönetim örgütleri kadar yargı organı da Ombudsman denetimine tabidir (Sezen, 2001: 76). Malta mevzuatı gereğince; Ombudsman mevzuat gereği hiçbir şekilde yargıya taşınmış veya devam etmekte olan dava konusu olan şikâyetleri incelememektedir. Eğer, başvuru veya herhangi bir ilgili kişi inceleme konusu olan şikâyet ile ilgili yargısal süreç başlatırsa Ombudsman kendi incelemesini durdurmaktadır (Stadlmayer, 2008: 305).

Özete, Ombudsmana yapılan başvuruların dava açma sürelerine etkisi bakımından Avrupa ülkelerinin mevzuatlarını genel olarak incelediğimizde, başvuruların çoğunlukla dava sürelerini etkilemediğini; bazı ülke uygulamalarında Ombudsmanın kendisine intikal eden başvuru sonrası; “başvuruya konu idari işlem için” idareden o işlemin uygulamasının durdurulmasını talep edebildiğini görmekteyiz. Böylece inceleme altındaki işlemin uygulaması (genellikle otuz günlük süreler ile) idare tarafından askıya alınmış olmaktadır.

Asya ülkelerinin ombudsmanlık kurumlarına bakıldığında, başta Hindistan ve Pakistan gibi ülkeler olmak üzere genellikle, yargının açıkça ombudsmanın yetki alanının dışında tutulduğu görülmektedir. İran uygulamasında ise İran Genel Denetleme Kurumu aynı zamanda İran yargı sisteminin bir parçasını oluşturmakta olduğundan bu anlamda farklılık arz etmektedir. (Kriebaum, Stadlmayer, 2016: 38, 39). Japonya’da, mahkemelerin karara bağladığı anlaşmazlıklar ile devam eden davalar ombudsmanın yetki alanı dışında tutulmakla birlikte, eğer aynı konuda çok yoğun şikâyet gelmekte ise ve bu durum kanun veya diğer hukuki düzenlemelerin değiştirilmesini gerektiriyorsa, o konuda Ombudsman incelemesi başlatılabilmektedir. Bununla birlikte bu inceleme, çok acil müdahale gerektiren, kamuoyunda tepki uyandıran konularla sınırlı kalmaktadır. Bu şartlar mevcut ise mevzuat değişikliği önerisi Ombudsman tarafından ilgili bakanlıklara sunulmaktadır (Kriebaum, Stadlmayer, 2016: 163).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından hazırlanmış olan, Ombudsman Kurumları için Rehber Doküman içeriğinde, Ombudsmanlık Kurumlarına; Ombudsmanın veya Ombudsmanlık Kurumu çalışanlarının, başvuru sahiplerine, başvuruları ile ilgili “hukuki tavsiye” veya “öneri niteliğinde bilgi” sağlamaması veya yazı yazmaması tavsiye edilmektedir. Rehber Doküman bu tavsiyesinin altında yatan nedeni;

⁴ Defensor Del Pueblo.

“Ombudsman Kurumlarının koruması gereken en önemli özelliği “tarafsız ve bağımsız” duruşlarıdır. Hukuki öneri, tavsiye veya bu türden açıklamalar başvuru ve Ombudsmanlık Kurumu arasında avukat-müvekkil türünden bir ilişki yaratabilir. Bu türden bir ilişki hem bu Kurumun ve kurum çalışanlarının tarafsızlığını zedeler hem de kural olarak Ombudsmanlık Kurumlarının hiçbir “bireyi” veya “kurumu” temsil etmeyen, tarafsız ve bağımsız yapısına gölge düşürür. Bu durumda, Ombudsmanlık Kurumlarına başvuru inceleme sürecinde; başvuru sahiplerine özgü, doğrudan hukuki destek niteliğinde özel ve ayrıcalıklı bilgi sağlamaması tavsiye edilmektedir.”

şeklinde açıklamaktadır (UNDP, 2006: 57).

Bu anlamda dava açma sürelerine ilişkin olarak, her bir başvurucuya özel bilgi sağlanması yerine genel bir yaklaşım sergilenerek, aynı durumdaki başvuru sahiplerine yeknesak bilgilendirme yapılmasının uygulama açısından daha yerinde olacağı düşünülebilir.

2. İDARİ YARGIDAKİ DAVA AÇMA SÜRELERİNİN ÖNEMİ VE FONKSİYONU

İdarenin eylem ve işlemleri aleyhine idari yargıya başvurma belirli sürelerle bağlanmıştır. Bu süreler geçirildikten sonra idarenin eylem ve işlemlerinin kanun yollarında tekrar tartışılması veya iptali talep edilemez (Azrak, 1969: 147). İdari işlemlere karşı dava açabilmenin süreye bağlanması kural olarak iki sebebi bulunmaktadır. Danıştay Kararlarına göre, bu sebeplerden biri, bireye hakkında verilmiş olan idari kararın dava konusu yapmanın gerekip gerekmediğini düşünme ve inceleme fırsatı tanımak diğeri ise, idarenin işlemlerinde kararlılığı sağlamaktır (Tan, 2014:1019).

Doğrudan doğruya hakkı ortadan kaldıran süreler, hak düşürücü süreler olarak tanımlanmaktadır (Güçlü, 2012: 55). Hukukumuzda genel kabul gören görüşe göre; idari yargıda dava açma süreleri kamu düzeniyle ilgilidir ve “hak düşürücü süre” niteliği taşır, ancak yasada öngörülen hâllerde uzar, durur ve kesilir. Bu husus Danıştay Kararlarında genel kabul gören görüştür ve “*Dava açma süresi hak düşürücü bir süre olup, bu süre mücbir sebeplerle durmaz ve kesinleşir*”⁵ şeklinde kararlarda ifadesini bulmaktadır. Dava açma süresi kamu düzeni ile ilgili olduğundan idari davalarda davanın süresinde açılıp açılmadığı mahkemeler tarafından kendiliğinden dikkate alınmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2012: 844, 845).

Anayasamızın 125 inci maddesi uyarınca, “*İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar*”. Genel dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde *altmış*, vergi mahkemelerinde ise *otuz* gündür. Bu süreler; idari uyuşmazlıklarda; yazılı bildirim yapıldığı, tarihi izleyen günden başlar. Bu kural, idari işlemlerin idare tarafından ilgililere açık ve anlaşılır bir biçimde duyurulması ve bu işlemlere karşı idari yollara veya dava yoluna başvurmalarına

⁵ Danıştay 7. Dairesi 09.07.1984 tarihli ve E. 84/1081, K. 84/1385 sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 58-59, s. 248.

olanak sağlama amacını taşımaktadır⁶. Adresleri belli olmayanlara, özel kanunlarındaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde, özel kanunlarda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre, son ilan tarihini izleyen günden itibaren *onbeş* gün sonra işlemeye başlar. İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Düzenleyici işleme karşı ilanını izleyen günden itibaren *altmış* günlük dava açma süresi içinde dava açılabilir gibi; bu süre geçmiş olsa dahi, düzenleyici işlemin uygulanmasına ilişkin olarak bir işlem tesis edilmesi halinde, uygulama işlemi ile dayanağı olan düzenleyici işlemin ayrı ayrı veya birlikte, yine yasal dava açma süresi içinde dava konusu edilebilecektir⁷. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel teşkil etmemektedir.

Bahsi geçen süreler hak düşürücü olduğu için süresinde kullanılmayan hakkın daha sonra yargı yolu ile elde edilmesi imkânı bulunmamaktadır (Ergen, 2007: 17). Başka bir deyişle, dava hakkı düşmekte ve yargı yolu kapanmaktadır. Bu durum da davacı açısından hak kaybı anlamında mağduriyetlere sebep olabilmektedir. Bununla birlikte, idari işleme karşı genel dava açma süresinden daha kısa özel bir süre mevcut ise, idarenin başvuru süresini işlem metninde göstermemiş olması halinde genel dava açma süresi uygulanır ve bu genel süreye uyulmuş ise dava süreden reddedilmez (Karahanoğulları, 2015: 423).

2.1. Dava Açma Süresinin Başlangıcı ve Şartları

İdari dava açma süresinin başlayabilmesi için öncelikle ortada, kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlemin varlığı gereklidir. Bunun yanı sıra, söz konusu işlemin muhatabının bu işlemde haberdar olması şarttır (Ergen, 2007: 106). Bu husus da işlemin ilgisine yazılı olarak bildirilmesi ile mümkün olmaktadır.

Anayasa'nın 125 inci maddesinde, idari davalarda süre yazılı bildirim tarihinden başlar dendiği için, dava konusu edilecek işlemin ilgisine tebliğ edilmedikçe dava açma süresi işlemeye başlamayacaktır⁸. Danıştay içtihatları ile de benimsenen yazılı bildirim ilkesi hem Anayasanın 125 inci maddesi hükmünün hem de İdari Yargılama Usulü Kanununun bir gereğidir (Gözübüyük, 1996: 352). 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 10 uncu maddesi gereğince, tebligatın muhatabın bilinen en son adresine yapılması gerekmektedir. Kanun tebligatı kabule yetkili kişilere tebliğ yapılmasını da muhataba tebliğ olarak kabul etmektedir. Söz konusu Kanunun 32 inci maddesi gereğince, usulüne aykırı yapılan tebligatlarda “muhatabın beyan ettiği tarih” tebliğ tarihi olarak kabul edilmektedir.

İdari işlemin birden çok kişiyi doğrudan ilgilendirmesi hallerinde, tebligatın her birine ayrı ayrı yapılması zorunludur. Dolaylı olarak ilgili kişilere bildirim imkânı olmadığından,

⁶ Danıştay İDDK 03.11.2016 tarihli ve E. 2016/3317, K. 2016/2812 sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 145, s. 335.

⁷ Danıştay 15. Dairesi 18.10.2017 tarihli ve E. 2017/2609, K. 2017/5755 sayılı Kararı, Danıştay İDDK 31.10.2013 tarihli ve E. 2012/523, K.2013/3371 sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 135, s. 403.

⁸ Danıştay 5. Dairesi 07.03.1991 tarihli ve E. 1988/2944, K. 1991/393 sayılı Kararı.

dava açma süresinin ilgili işlemin yayımlanması ile işlediğini kabul etmek gerekecektir. İlaveten, dava süresinin işlemeye başlayabilmesi için yapılan bildirim uygun ve tam olması da gerekmektedir. Başka bir ifade ile ilgisine karar metni gönderilmeksizin, sadece sonuç bölümü veya bir kısmının bildirilmesi ile yapılan tebligatlar tam bildirim sayılmayacaktır. Bu hallerde, ilgilinin idareye dava açma süresi içinde başvurarak kararın tamamının kendisine tebliğini talep etmesi gerekmektedir. Dava açma süresinin başlayabilmesi için bildirim tarihinin de belgelendirilmesi gerekir ki, yazılı bildirim yapıldığı tarihin kanıtlanması da idareye düşmektedir (Tan, 2014: 1023, 1026). Ayrıca, Danıştay kararlarına göre, dava açma süresinin başlatacak olan yazılı başvuru mercii ve süresini de gösteren bildirimdir. Bu nedenle, ilgiliye yapılan tebligatlarda, başvurulacak kanun yolları ve idari merciler ile başvuru sürelerinin gösterilmemiş olması durumunda dava açma süresinin geçirilmiş olduğu gerekçesi ile davanın reddedilmesi mümkün olmayacaktır⁹.

2.2. Dava Açma Süresinin Durması ve Yeniden İşlemeye Başlaması

İdarenin işlemini kendi yararına bulmayan kişi, yargıya gitmeden önce, idareye başvurarak durumun kendi yararına düzeltilmesini sağlamak ister. Kural olarak, dava açma süresi içerisinde idareye yapılan başvuru dava açma süresini durdurur (Gözübüyük, 1996: 366).

Dava açma süresi içinde yapılan hiyerarşik başvuru üzerine duran dava açma süresi, idarenin açık veya zımni cevabı üzerine yeniden işlemeye başlar (Duran, 1946: 149). İdari Yargılama Usulü Kanununun 11 inci maddesi gereğince, işlemeye başlamış olan dava açma süresinin kesilmesi için, “işlemi tesis eden makamın bir üst makamına” bu yoksa “işlemi tesis eden makama” yazılı olarak başvurulması şarttır. Bu yazılı başvuruda, işlemin değiştirilmesi, kaldırılması veya yeni bir işlem tesisi de istenmiş olmalıdır. Burada dikkat edilecek nokta “işlemin itiraz edilebilir bir işlem” niteliğini taşımasıdır. İşleme karşı itiraz yolu kapalı ise doğrudan dava açma süresi işlemeye başlayacaktır. Bununla birlikte, idareye ikinci kez yapılan başvuru yeniden işlemeye başlamış olan dava açma süresini ikinci kez durdurmayacaktır (Gözübüyük, 1996: 368).

Bu şekilde duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması için ise, idare tarafından bir cevap verilmiş olması veya başvurudan itibaren altmış günlük zımni red süresinin geçmesi lazımdır. Bu durumda süre kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. Zımni red süresi dolduktan sonra idarenin açıkça ret kararı vermiş olması ise dava açma süresini etkilemeyecektir (Gözübüyük, 1996: 368). İdare tarafından altmış günlük süre içerisinde verilen cevap kesin değilse, ilgili bunu istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir, ancak bekleme süresinin başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemeyeceği dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük

⁹ Danıştay 13. Dairesi 19.02.2015 tarihli ve E. 2014/5264, K. 2015/681 sayılı Kararı.

sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içerisinde dava açılması mümkün olduğu Danıştay kararlarında ifade edilmektedir¹⁰.

İstem reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlamaktadır ve bu sürenin hesabında, başvurma tarihine kadar geçmiş olan süre de hesaba katılır. Bu husus Danıştay kararlarında;

“...ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurmanın işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı ... dava açma süresinin yeniden başlayacağı ve başvurma tarihine kadar geçmiş sürenin de hesaba katılacağı...”

şeklinde ifade edilmektedir¹¹. Örneğin, dava açma süresinin altmış gün olduğu hallerde başvurma tarihine kadar on gün geçmiş ise, bu başvuruya cevap verildiği hallerde geri kalan elli günlük süre içerisinde davanın açılması gereklidir. Bu süre geçirildikten sonra idare ilgilinin başvurusuna cevap verilirse, dava açma süresi yeniden başlamayacaktır (Ergen, 2007: 532). Danıştay tarafından bu konuda verilen bir kararda¹², davacıya 31.10.2012 tarihinde tebliğ edilen disiplin cezasına karşı ilgilinin işlemi tesis eden idari mercie başvuruda bulunması üzerine verilen 11.12.2012 tarihli kararın 09.01.2013 tarihinde davacıya tebliğ edildiği davada, idare tarafından altmış günlük süre içerisinde cevap verilmemesi üzerine oluşan zımni ret işleminden itibaren altmış gün içerisinde ve en son 07.03.2013 tarihinde dava açılması gerektiği yönünde verilen kararda dava süre aşımı olmadığı gerekçesi ile temyizen bozulmuştur.

Sürenin durması kavramını ele alırsak, idari makamlara İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 uncu ve 11 inci maddeleri uyarınca yapılan başvurular, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kuruluna yapılan müracaatlar ve Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular dava açma süresinin durmasına neden olmaktadır. Dava açma süresinin kesilmesi halinde buna ilişkin neden ortadan kalkınca, o zamana kadar işlemiş olan süre dikkate alınmaksızın dava açma süresi yeniden başlayacaktır. Bununla birlikte, dav açma süresinin durması halinde, durma nedeni ortadan kalktığı anda, süre kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. Ayrıca dava açma süresinin durmasından bahsedebilmek için, başvurunun dava açma süresi içerisinde yapılmış olması da gereklidir. Dava açma süresi geçirildikten sonra yapılan başvurular, artık bulunmayan bir sürenin durması da söz konusu olamayacağından, sürenin durmasına neden olmayacaktır (Ergen, 2007: 362, 533-536).

¹⁰ Danıştay İDDK 28.03.2017 tarihli ve E. 2017/774, K. 2017/3038 sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 145, s.182.

¹¹ Danıştay 12. Dairesi 23.12.2013 tarihli ve E. 2013/10983, K.2013/12389 sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 135, s. 427.

¹² Danıştay 12. Dairesi 23.12.2013 tarihli ve E. 2013/10983, K.2013/12389 sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 135, s. 431.

3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YAPILAN BAŞVURULARIN DAVA AÇMA SÜRELERİNE ETKİSİ

3.1. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Kapsamında Dava Açma Sürelerinin Durması

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılması, başvuru konusu idari işleme karşı dava açma süresini durdurmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna, dava açma süresi içerisinde başvuru yapılması, karar aşamasına kadar sürenin aşılmasını kaçınılmaz olarak ortaya çıkaracaktır. Bu nedenle, Kuruma yapılan başvurunun dava açma süresini durdurması hukukumuz açısından mutlak bir ihtiyaçtır (Erhürman, 1998: 177).

6328 sayılı Kanununun “Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler Başvuru ve usulü” başlıklı 17 nci maddesinin ilgili fıkraları;

“(4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir. ...

(7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(8) Dava açma süresi içinde yapılan “başvuru”, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.”

hükümlerini içermektedir.

Bu maddeye göre şikâyet başvurusunda bulunabilmek için, kural olarak idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Aksi takdirde bu başvuru, ilgili idari mercie gönderilecektir. Bu anlamda Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru için idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasının bir gerek şart olduğu düşünülebilir. Telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde ise Kurum yasada tanınmış olan takdir yetkisini kullanarak, idari başvuru yolları tüketilmese dahi yapılan başvuruları kabul edebilecektir. Ayrıca, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 12 nci maddesi uyarınca, idarenin tutum ve davranışlarına ve kesin işlemleri hakkında yapılan başvurularda da idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı aranmayacaktır.

Bu kapsamda kural olarak, idari başvuru yollarının tüketilmiş sayılması için, başvuru yapanın, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını, bir üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde istemesi; idari eylemden kaynaklı bir zarar varsa; bu zararın giderilmesinin, yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir

yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareden talep etmesi; yanı sıra, özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yolları varsa bunların da tüketmesi gerekmektedir.

6328 sayılı Kanununun 17 nci maddesi son fıkrasında ise; dava açma süresi içinde yapılan başvurunun, başvuru konusu işleme ilişkin, dava açma süresini durduracağını hükme bağlanmaktadır. Kanunun bu fıkrada, *başvuru* ifadesini kullanmakla, herhangi bir ayırım gözetmeksizin Ombudsmana yapılan “usulüne uygun başvuruların” başvuru konusu işlem için dava açma süresini durduracağını belirlemektedir. Bu durumda; başvurunun;

- Kamu Denetçiliği Kurumu’na uygun yöntemlerle ulaşılmış olması
- İYUK gereğince idari başvuru yollarının tüketilmesi (*istisnaları mevcuttur*)
- İşleme karşı dava açma süresinin geçirilmemiş olması

şartlarını birlikte karşılaması halinde dava açma süresini durduracağını kabulü gerekecektir.

Başvurunun Kuruma ulaştığı tarihin belirlenmesi, özellikle günümüzde sayısı giderek artan elektronik yolla yapılan başvurularda önem kazanmaktadır. Bu noktada elektronik iletinin Kurum kayıtlarına ulaştığı tarihin başvuru tarihi olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Ankara dışındaki illerde ve ilçelerde yapılan başvurularda ise, şikâyet dilekçesinin valilik ve kaymakamlıklara verildiği tarih de Kuruma ulaşma tarihi olarak kabul edilmektedir.

Dava açma süresi içerisinde Kuruma yapılan şikâyet başvurusu, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağından, Kuruma başvuru yapıncaya kadar geçen sürenin dava açma süresinin hesabında dikkate alınması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 53 üncü maddesi uyarınca, Kuruma başvuru süreleri, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlamaktadır. Tatil günleri sürelere dâhil olup, sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzamaktadır.

Kurum başvuruları; başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandırmaktadır. Devamında, inceleme ve araştırma sonuçlarını ve önerilerine başvuran kişiye ve başvuru konusu işlemi tesis etmiş olan idareye bildirmektedir. Kendisine önerilerde bulunulan idare, kurumun önerilerini ve tesis ettiği işlemi uygulanabilir nitelikte bulmuyorsa bu durumun gerekçesini de otuz gün içerisinde Kuruma bildirmek durumundadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesi dava açma sürelerinin yeniden işlemeye başlamasını detaylı olarak düzenlemektedir. Maddeye genel olarak bakıldığında, Kurum tarafından başvurunun kabul edilmesi, reddedilmesi ve inceleme süresinin aşılması olarak üçlü bir ayırma gidildiği görülmektedir. Bu madde gereğince; başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava

açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayacaktır. Başvurunun Kurum tarafından kabul edilmesi hâlinde ise, ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayacaktır. Konuya ilişkin Kurum incelemesinin, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandırılmaması halinde ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

3.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Kapsamında Dava Açma Sürelerinin Yeniden İşlemeye Başlaması

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (Yönetmelik) genelinde Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen karar türleri bazında dava açma sürelerinin yeniden işlemeye başlaması açısından ayrıntılı düzenleme getirildiği görülmektedir.

Yönetmeliğin 19 uncu maddesi kapsamında, şikâyet başvurusunun ön incelemesi üzerine “İncelenemezlik Kararı” verilirse, bu kararın şikâyetçiye tebliğ edileceği ve söz konusu kararın tebliği ile birlikte durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden tekrar işlemeye başlayacağı düzenlenmektedir.

Başvuru konusuna ilişkin idari başvuru yolları tüketilmemiş ise “Gönderme Kararı” verilir ve bu karar da ilgisine tebliğ edilir. Yönetmelik kapsamında bu durumda durmuş olan dava açma süresinin işlemesine dair ayrıca bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak İdari Yargılama Usulü Kanunu gereğince idari başvuru yollarının tüketilmemesi, 11 inci madde kapsamındaki ihtiyari idari başvurularda, dava açma süresini durdurmaktadır. Bu nedenle Gönderme Kararı açısından; ilgili idare tarafından şikâyetçiye bir cevap verilmişse bu cevabın tebliği tarihinden, ilgili idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmemiş ise bu sürenin bittiği tarihten itibaren idarenin işlemine karşı, Kuruma başvuru ile durmuş olan dava açma süresinin devam edeceği değerlendirilebilir.

Yönetmeliğin 31 inci maddesinde; şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda verilen Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen karar türleri arasında; Tavsiye Kararı, Ret Kararı, Dostane Çözüm Kararı ile Karar verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar sayılmaktadır. Burada dikkati çeken husus Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararının ayrıca belirtilmemiş olmasıdır.

Yönetmeliğin 36 ncı maddesi, Kuruma yapılan başvurunun, şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılmaması halinde ilgisine sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığının bildirilmesini hükme bağlamaktadır. Yönetmelik genelinde, diğer karar türleri açısından, dava açma süresinin yeniden

işlemeye başlayacağı tarihe dair ilgisine bilgi verilmesi yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu hususun kendi içinde düzenleme mantığı açısından tutarlı olduğu düşünülebilir. Zira Yönetmelik 36 ncı maddesi ile Kurumun kontrolünde olan bir alanda hak düşürücü süreye dair başvurucuya bilgilendirme yapma yükümlülüğü getirmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru üzerine durmuş olan dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması ise; aynı Yönetmeliğin “Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması” başlıklı 38 inci maddesinde başvuru üzerine verilen karar türü veya 6 aylık inceleme süresinin aşılması yönünden aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

“(1) Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun tavsiyesi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermesi hâlinde durmuş olan dava açma süresi kararın ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(4) Kurumun, inceleme ve araştırmamı, şikâyet başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde bu durum gerekçesiyle birlikte şikâyetçiye tebliğ edilir. Durmuş olan dava açma süresi tebliğden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.”

Bununla birlikte, söz konusu maddede Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararına yer verilmediği göze çarpmaktadır. Söz konusu Kararın niteliği itibariyle; Ret Kararı ve Tavsiye Kararının birleşiminden oluştuğu düşünüldüğünde, ayrıştırılabilir idari işlemler açısından; Kararın ret kısmında yer alan başvuru konusu idari işlem açısından; gerekçeli kararın ilgisine tebliğinden itibaren; Kararın tavsiye kısmında yer alan başvuru konusu idari işlem açısından; idare Kurumun tavsiyesi üzerine 30 gün içinde işlem/eylem tesis etmez ise bu tarihten itibaren Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru ile durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden devam edeceği değerlendirilebilir.

SONUÇ

Anayasamızın 125 inci maddesi gereği, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar. İdarî Yargılama Usulü Kanunu gereğince, dava açma süresi, idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirim yapıldığı, tarihi izleyen günden başlamaktadır. Mevzuatımız gereğince, Kamu Denetçiliği Kurumu’na dava açma süresi içinde yapılan başvuru, “başvuru konusu işlem açısından” işlemeye başlamış olan dava açma süresinin durmasına neden olmaktadır.

Bu başvuru üzerine durmuş olan dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması ise Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereğince, başvuru üzerine Kurum tarafından verilen karar türlerine göre,

ya işlemin başvuruca tebliğinden ya da ilgili idarenin işlem/eylem tesis etme veya etmeme tarihinden itibaren kaldığı yerden devam etmektedir. Yönetmelik bu noktada, İncelenemezlik Kararı, Dostane Çözüm Kararı, Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar'ın ilgiliye tebliğinden itibaren dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye devam edeceğini düzenlemektedir. Tavsiye Kararı verilmesi halinde ise, bu karar üzerine ilgili idare otuz gün içerisinde bir işlem veya eylem tesis etmez ise süre işlemeye devam edecektir. Altı aylık inceleme süresinin aşılması veya Ret Kararı verilmesi hallerinde ise, Yönetmelik söz konusu kararın gerekçesi ile ilgisine tebliği üzerine dava açma süresinin işlemeye devam edeceğini düzenlemektedir. Bu nedenle, inceleme süresinin aşılmasına dair veya Ret Kararının bildiriminde, tebligat içeriğinde süre aşımı veya ret gerekçesinin açıkça yer almasının gerektiği, aksi takdirde yapılan tebligatın usulüne uygun sayılmayacağı düşünülebilir. Bahsi geçen düzenlemede Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararına yer verilmediği ve ancak, bu Kararın niteliği itibariyle; Ret ve Tavsiye Kararlarının bir araya gelmesinden oluştuğu düşünüldüğünde, Kararın ret kısmında yer alan başvuru konusu idari işlem açısından; gerekçeli kararın ilgisine tebliğinden itibaren; Kararın tavsiye kısmında yer alan başvuru konusu idari işlem açısından; idare Kurumun tavsiyesi üzerine otuz gün içinde işlem/eylem tesis etmez ise bu tarihten itibaren durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden devam edeceği değerlendirilebilecektir.

Ombudsmanlık Kurumlarına yapılan başvurunun dava açma sürelerine etkisi açısından yabancı ülke mevzuatları incelendiğinde, Ombudsmana yapılan başvurunun çoğunlukla dava sürelerini etkilemediğini görmekteyiz. Bununla birlikte, Ombudsman dava konusu edilen bir konuya bakmaktan genellikle imtina etmektedir. Ayrıca, Ombudsmanın kendisine intikal eden başvuru sonrasında “başvuru konusu idari işlem için” ilgili idareden o işlemin uygulamasının durdurulmasını talep edebildiğini de görmekteyiz. Böylece inceleme altındaki işlemin uygulaması inceleme süresince idare tarafından askıya alınmış olmaktadır.

Ombudsmanın inceleme altına aldığı bir konuya ilişkin idari uygulamanın askıya alınmasını talep edebilme yetkisi hâlihazırda bizim mevzuatımızda yer almamaktadır. Bununla birlikte hukuka aykırı olduğu çok açık olan ve/veya yoğun şikayet gelen ve kamuoyunda tepkiye neden olan bazı uygulamaların inceleme süresince askıya alınması talep edebilme türünden bir yetkinin ilgili kanuni düzenlemede yer almasının faydalı olabileceği düşünülebilir.

KAYNAKÇA

- ASLAN, Süleyman (1986). “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 19 (1), 157- 172.
- AZRAK, Ülkü (1969). **Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme**, İÜHFİM, 34 (1-4): 129-155.
- BERTRAN, Michele (2002). “Judiciary Ombudsman: Solving Problems in the Courts.” **Fordham Urban Law Journal**, Article 4, V.29 (5), 2099-2116.
- DURAN, Lütfi (1946). **İdari Müracaatlar ve Bunların Karşısında İdarenin Sükutu**, İ.Ü.H.F.M. C XII, S.1.
- ERGEN, Cafer (2007). **İdari Yargıda Dava Açma Süreleri**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998). “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 3, s. 87-102.
- EUROPEAN UNION, (2011). **The European Ombudsman’s guide to complaints**, ISBN 978-92-9212-251-5, Germany.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1996). **Yönetsel Yargı**, 10. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Turgut Tan (2012). **İdare Hukuku, İdari Yargılama Hukuku**, Cilt 2, 5. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÜÇLÜ, Yaşar (2012). **Temel Kanunlarda ve Usul Kanunlarında Yeralan Süreler**, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KARAHANOĞULLARI, Onur (2015). **İdarenin Hukukla Kavranması Yasallık ve İdari İşlemler**, 3. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.
- KRIEBAUM, Ursula and Gabriele Kucsko Stadlmayer (2016). **Asian Ombudsman Institutions, A Comparative Legal Analysis**, Mörlenbach, Germany.
- PAYASLIOĞLU, Arif (1969). “Yönetimde Davaları Azaltma Yolları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 2 (3) 3-13.
- PİCKL, Victor J. (1986). “Ombudsman ve Yönetimde Reform” (Çeviren: Turgay Ergun), **Amme İdaresi Dergisi**, 19 (4), s.37-46.
- SEZEN, Seriya (2001). “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, 34 (4): 71-96.
- STADLMAYER, Gabriele Kucsko (2008). **European Ombudsman Institutions, A Comparative Legal Analysis Regarding The Multifaceted Realisation Of An Idea**, SpringerVienNewyork, Austria.
- TAN, Turgut (2014). **İdare Hukuku**, 3. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.
- TAYŞI, İsmet (1997). “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, S.23, 1997, s.110.
- TORTOP, Nuri (1998). “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31 (1), 3-11.
- UNDP (2006). **Guide for Ombudsman Institutions, How to Handle Complaints**, United Nations Development Programme, Bratislava, Slovak Republic.

SINIR AŞAN GÖÇLER: MÜLTECİ SORUNU VE GÖÇ YÖNETİMİ

Transboundary Migration: Refugee Problem and Migration Management

Dr. Öğr. Üyesi Aygül KILINÇ*

Geliş Tarihi: 09.04.2018 Yayıma Kabul Tarihi: 16.05.2018

ÖZ

Göç olgusu, insanlık tarihi boyunca süreklilik sergileyen bir nüfus hareketidir. İnsanlar, yaşadıkları ekonomik ya da politik sorunlar nedeniyle zaman zaman göç kararı almak durumunda kalmıştır. Göç kararı alan insanlar, çoğunlukla refah düzeyinin yüksek olduğu gelişmiş bölgelere yönelme eğiliminde olmuştur. Göçün birden çok sebebi olmakla birlikte ekonomik nitelikli olanı, bilinen en yaygın göç türüdür demek mümkündür. Son yıllarda Ortadoğu ülkelerinde yaşanan siyasi ve ekonomik krizler, bu ülkelerde yaşayan insanların geleceğe ilişkin kaygılarını artmıştır. Bölgede artan güvenlik/yaşam riski/kaygısı dolayısıyla insanlar, kitlesel olarak yer değiştirmeye başlamış; sürekli savaş ve iç çatışma hali, küresel ölçekte mülteci göçünü tetiklemiştir. Kitleler halinde yaşam alanlarını terk eden insanlar, Türkiye ve gelişmiş Avrupa ülkelerine yönelmiş durumdadır. Hedef ülkelerin maruz kaldığı bu yoğun göç baskısına çözüm arayışı, başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere çok sayıda ülkenin öncelikli gündem konusu olmuştur. Bu çalışmada, AB'nin düzensiz göçle mücadele için bölge ülkeleriyle ortak politikalar üretme ve bu politikalara küresel ölçekte işlerlik kazandırma girişimleri, analiz edilmiştir. Sonuç olarak denilebilir ki, AB'nin bölge ülkeleriyle "ortak göç yönetim stratejisi ve mevzuatı" oluşturma girişimleri sonucunda oluşan göç politikası/mekanizması, düzensiz göç sorununu çözmekten uzak görünmektedir. Ayrıca bu politika/mekanizma, uluslararası koruma/iltica mevzuatıyla paradoksal bir yönelim içinde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mülteci/Sığınmacı Sorunu, Uluslararası Koruma/İltica, Göç Politikası, Göç Yönetimi.

ABSTRACT

The phenomenon of migration is a population movement that continues throughout the history of mankind. People have been forced to make immigration decisions from time to time because of economic or political problems they have experienced. People who have made a decision to migrate tend to tend to the developed regions where the welfare level is high. There are multiple causes of migration. However, it is possible that economic labor migration is the most common type of migration. In recent years, the political and economic crises in the Middle East countries have increased concerns about the future of people living in these countries. Due to increased security concerns in the region, people are beginning to relocate massively. Constant war and internal conflict in the region have triggered refugee migration on a global scale. People who leave their habitat in masses, has already directed towards the developed European countries and Turkey. The search for a solution to this massive immigration challenge, which the target countries are exposed to, has been a priority agenda of many countries, especially the European Union (EU). In this study, the EU's attempts to produce common policies with regional countries on the fight against irregular migration and to bring this policy to global scale have been analyzed. As a result, it can be said that the migration policy / mechanism of the EU as a result of its attempts to establish "common migration management strategy and legislation" with the countries of the region seems far from solving the problem of irregular migration. Moreover, this policy / mechanism is in a paradoxical orientation with international protection / asylum legislation.

Keywords: Refugee/Asylum Problem, International Protection/Asylum, Immigration Policy, Immigration Management.

* Artvin Çoruh Üniversitesi, Hopa İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aygulkilinc@hotmail.com., orcid.org/0000-0003-2566-042X

GİRİŞ

Göç olgusu, insanlık tarihi boyunca süreklilik sergileyen ve gerekçesi çeşitlilik gösteren bir nüfus hareketi olarak varlığını günümüze kadar korumuştur. Bir ülkede yaşanan ekonomik sıkıntılar, düşük gelir düzeyi, işsizlik, doğal afetler, sınırlı doğal kaynaklar, totaliter rejimler, insan hakları ihlali, uzun süreli savaş hali, politik istikrarsızlık gibi olumsuzluklar dolayısıyla yaşam kalitesi düşen ve güvenlik riskiyle karşı karşıya kalan insanlar, göç kararı almak durumunda kalabilir. Göç kararı alanlar, çoğunlukla güçlü ekonomik yapıları, sosyo-kültürel olanakların çeşitliliğiyle öne çıkan ve görel olarak hukuk üstünlüğünün esas olduğu demokratik, insan haklarına saygılı ülkelere yönelme eğiliminde olurlar. Öteden buyana ekonomik nitelikli işgücü göçü yaygın olmakla birlikte, son yıllarda Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerinde¹ yaşanmakta olan iç savaşlar/çatışmalar/çekişmeler, ekonomik bunalımlar nedeniyle bu bölgelerde oluşan yüksek yaşam riski ve gelecek kaygısı, insanların kitleler halinde göç etmesine neden olmuştur. Daha yakın tarihli Suriye Krizi dolayısıyla başta Türkiye olmak üzere çok sayıda Avrupa ülkesi, yerini yurdunu terk edenler için güvenli yaşam alanları olarak kitlesel mülteci göçüne maruz kalmıştır. Bu süreçte birçok ülke, bu olguyu, transit ve hedef ülke olarak en az iki boyutuyla deneyimlemeye başlamıştır. Yasadışı göç akınına maruz kalan ülkelerin oluşturmak istediği ortak göç yönetim politikası ve mevzuatı ile bu bağlamda oluşturulup işlerlik kazandırılacak bir mekanizma, özellikle AB için düzensiz göçle mücadelede önemli birer araç olarak belirlemiştir. Son yıllarda kitleler biçiminde gerçekleşen düzensiz göç hareketi üzerine odaklanmış olan bu çalışmanın temel savı, AB'nin düzensiz göçe karşı geliştirdiği göç yönetim politikasının² uluslararası koruma/iltica normlarıyla ve AB insan hakları mevzuatının içerdiği değerlerle çeliştiği iddiasını taşımaktadır. Konuya ilişkin hukuki mevzuatın ve ilgili literatürün taranması sonucu elde edilen veriler ışığında betimsel bir analiz yapılmak suretiyle konu hakkında bir durum tespiti yapılmıştır. Bu durum tespitinden sağlanan çıkarsamalar bağlamında çalışmanın temel savının doğruluğu sınanmıştır. Çalışmada öncelikle zorunlu göç hareketiyle ilgili önemli kavramlara ve uluslararası koruma mevzuatına yer verilmiştir. Devamında AB'nin düzensiz göçle mücadele için geliştirmiş olduğu araçlar/mekanizmalar ile bu mekanizmaların mevcut soruna ilişkin çözüm kabiliyeti üzerinde durulmuştur. Son olarak çalışma genel bir değerlendirmeyle bağlanmıştır.

¹ 18 Aralık 2010 tarihinde başlayıp zaman içinde Tunus, Mısır, Libya, Yemen, Cezayir, Irak, Ürdün, Kuveyt, Fas, Sudan gibi çok sayıda ülkeyi de içine alarak dalga dalga yayılan politik çekişmeler, çatışmalar, gösteriler/protestolar ve içsavaşlar, Abdelsalam'ın ifadesiyle "Arap Baharı" ya da "Arap Uyanışı" olarak kavramlaştırılmıştır (Abdelsalam, 2015: 121-122).

² "Göç yönetimi" ya da "göç yönetimi politikası", göçmenlerin barınma, çalışma, eğitim, sağlık, psikolojik, sosyo-kültürel ihtiyaçlarını karşılamayı içeren ve bunların buldukları ülke vatandaşlarıyla uyum içinde yaşamasının altyapısını oluşturmayı gerektiren oldukça geniş içerikli bir faaliyet alanını tanımlar. Ne var ki, bu çalışmada "göç yönetimi politikası", AB'nin dış göçü sınırlama konusunda almış olduğu önlemler/araçlar bağlamında kullanılması dolayısıyla kavram, çalışmada, oldukça sınırlı bir yönüyle ele alınmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: SINIR AŞAN GÖÇLERDE MÜLTECİ/SIĞINMACI OLMAK

İnsanlar, çeşitli gerekçeler bağlamında mekân değiştirme kararı alırlar. Kişiyi mekânından iten ya da her hangi bir mekânı kişi için cazip kılan itici, iletici ve çekici etmenler (Keleş, 2006: 28-33) her zaman vardı; şüphesiz bu etmenler, var olmaya da devam edecektir. Göç hareketi; mülteciler, yerinden edinilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenlerle ilgili bir kavramdır. “Göç (migration)” kavramı, bir kişinin ya da kişilerin bir devlet içinde veya uluslararası bir sınırı geçmek suretiyle süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun yer değiştirdiği nüfus hareketlerini tanımlar (Çiçekli, 2013: 39-40). “Göçmen” (migrant) kavramı ise yaygın kabule göre, maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek, kendi veya ailelerinin gelecekte beklenenlerini artırmak amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye göç eden kişi ve aile fertlerini tanımlar (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 22). Göçle ilgili literatürde ilkel göç, zorunlu göç, serbest (bireysel) göç ve kitlesel göç (grup göçü) gibi çok sayıda göç tipinden söz edilmiş olmakla birlikte tüm göçleri, zorunlu ve isteğe bağlı (gönüllü) göçler biçiminde ikiye ayırmak da mümkündür aslında (Özgür, 2011: 53). Çok sayıda ülke bir yandan göç alırken, diğer yandan da göç verebilmekte ya da göç transit ülke olabilmektedir. Göçmenlerin/yer değiştirenlerin bir yerden bir başka yere veya bir ülkeye gitmeleri turizm, iş görüşmeleri, sağlık ve eğitim kurumlarından faydalanmak gibi kısa süreli hizmet alımlarıyla ilgili olabileceği gibi söz konusu yer değişikliği, işgücü göçü gibi uzun süre kalmayı ya da yerleşmeyi gerektiren bir gerekçeye bağlı olarak da gerçekleşebilir. Bu bağlamda yerleşmeye dayalı göç, aile birleşimine dayanan göç, evlilik göçü, dönüşümlü ya da mekik göçü, sığınma ve mülteci göçü gibi niteliksel anlamda farklılaşan çok sayıda göç tipinin varlığından söz etmek mümkündür (İçduygu vd., 2014: 52-69). Diğer taraftan bu göç tipleri, ulusal ya da uluslararası boyutta gerçekleşen ve nüfusu yerinden eden gerekçelerin çeşitliliğine de işaret etmektedir. İçinde bulunduğumuz dönem itibarıyla çok sayıda insan, baskıcı totaliter rejimler veya siyasal iktidar değişikliği nedeniyle oluşan politik istikrarsızlıklar dolayısıyla yer değişimine meyletmış olup, sonuç olarak bir başka ülkede/bölgede sığınmacı ya da mülteci durumuna düşmüştür. Irak, İran, Afganistan, Mısır, Filistin, Cezayir, Etiyopya, Somali, Sudan, Bangladeş ve son olarak Suriye’de yaşanmakta olan politik kriz ve iç çatışmalar nedeniyle söz konusu bu ülkelerin vatandaşları, kitleler halinde yaşadıkları yerlerden daha güvenli ve yaşanabilir olduğuna inandıkları ülkelere/bölgelere doğru göç etmek durumunda kalmışlardır.

Göçle ilgili uluslararası mevzuata göre ırkı, dini, milliyeti ya da siyasal görüşü nedeniyle ayrımcılığa uğrayan, zulüm göreceğinden korkan ya da iç savaş nedeniyle güvende olmadığını düşünen insanların yer değişimine ilişkin hareketleri, söz konusu insanların sığınmacı ya da mülteci durumuna düşmesine neden olur. Yaşadıkları ülkede ayrımcılığa uğrama ya da kötü muameleye maruz kalma kaygısı, bu göç hareketini, niteliği itibarıyla diğer göç türlerinden ayıran başlıca ayırıcı unsurdur. Göç Terimleri Sözlüğünde

“ayrımcılık (discrimination)” kavramı, lehine olunan ve aleyhine olunan arasında hiçbir makul ayırımın yapılamadığı bir durumda, herkese eşit davranmama biçiminde tanımlanmıştır. Uluslararası insan hakları mevzuatında ise ayrımcılığın “ırk, cinsiyet, dil ya da din” açılarından (Madde 1 (3), 1945 BM Şartı) ya da “her türlü, örneğin ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da başka düşünce, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet ya da diğer statüler” (Madde 2, 1948 İnsan Hakları evrensel Bildirgesi) açısından yasaklandığı görülür (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 4). Ne var ki, bu normları benimseyen ülkelerin bile, bu düzenlemelere tam anlamıyla sadık olduğunu ve iç uygulamalarında söz konusu normlara bağlı kaldıklarını söylemek saflık olur. Birçok ülkede insanların ayrımcılığa uğradığını ve ayrımcılığın neden olduğu/olabileceği kötü muameleden kaçmak ya da iç savaş nedeniyle daha güvenli bölgelere gitmek için yaşam alanlarını terk ettiklerini; çıkılan bu tekinsiz yolculukta türlü tehlikelerle karşı karşıya kaldıklarını; ulaşabildikleri yerlerde sığınmacı ya da mülteci konumuna düşüklerini söylemek mümkündür.

1951 tarihli Birleşmiş Milletler (BM) Cenevre Sözleşmesinde mültecilerin hukuki statüsüne ilişkin olarak “mülteci” kavramı tanımlanmıştır. Buna göre “ırkı, dini, uyruğu, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korunmasından yararlanmayan ya da yararlanmak istemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişidir” (BM Cenevre Sözleşmesi, 2017; Akçadağ, 2012: 4; Özgür, 2011: 55-56; Çelikel, 2016; 23). Mülteci/tanınmış (refugee/recognized), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK)³ tüzüğündeki kriterlere uygun olan ve mültecilerin hukuki statülerine ilişkin 1951 Sözleşmesi veya mülteciler hukuki statüsüne ilişkin 1967 Protokolüne taraf olan bir ülkede bulunup bulunmaması fark etmeksizin, Yüksek Komiserlik tarafından sağlanan Birleşmiş Milletler korumasından yararlanmayı hak kazanan kişidir (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 42). Bu bağlamda mülteci, Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı” tanımlar (BMMYK ve T.C. İçişleri Bakanlığı, 2005: 8). Göç Terimleri Sözlüğünde (2018: 43) ise mülteci; “ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden

³ İkinci Dünya Savaşı sonunda yerlerinden edilmiş Avrupalılara yardım etmek amacıyla 1950 yılında kurulan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK) amacı mültecilerin haklarını ve refahını savunmak, mültecilere başka bir ülkeye yerleşme veya ülkelerine dönme hususunda yardım etmek olarak belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle BMMYK’nin asli görevi, devletlerin mültecileri ve sığınma talebinde bulunanları koruma yükümlülüklerinin farkında olmalarını ve bu yükümlülükler uyarınca davranmalarını sağlamaktır (Akçadağ, 2012: 5).

ilgili ülkenin korumasından yararlanmak isteyen kişi”⁴ olarak tanımlanmıştır. Zaman zaman karıştırıldığı görülen mülteci ve sığınmacı kavramları, esasında birbirinden farklı anlamlar içerir. Bu kavramlar, göç edenler için farklı statüleri tanımlar. Sığınmacı ya da sığınma arayan (asylum seeker), hava yolu ya da başka bir vasıtayla ulaştığı ülkede, ilk işlem olarak sığınma isteğinde bulunan kişi ya da “ülkesini terk ederek, mülteci olduğu iddiasıyla bir başka ülkeye sığınan, ancak henüz mülteci olup olmadığı hakkında yetkili ulusal otoriteler ve/veya BMMYK tarafından karar verilmemiş kimseler”dir (Akçadağ, 2012: 4). Buna göre sığınmacılar, haklı nedenlerle zulüm görme korkusu duydukları veya kötü muamele ya da diğer bir şekilde ciddi zarar görme riski taşıdıkları için kendi ülkelerine geri döneemedikleri ya da geri gönderilemedikleri için uluslararası koruma talep eden ve AB hukuku kapsamında “uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar” olarak tanımlanmaktadır (Avrupa Konseyi, 2014: 43). Göç Terimleri Sözlüğünde (2018: 49) de geçtiği gibi esasında sığınmacı, ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen kişilerdir. Olumsuz bir karar çıkması durumunda bu kişiler, ülkeyi terk etmek zorundadır; eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçeler nedeniyle ülkede kalma izni verilmemiş ise bu kişiler, o ülkede düzensiz bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi sınır dışı olabilirler. Söz konusu Sözlükte *sığınma hakkı* (right of asylum), sığınma verme hakkı ve sığınma kazanma hakkı biçiminde iki anlamda kullanılan bir kavram olarak belirtilmiştir. Buna göre sığınma verme hakkı, devletlerin topraklarında bulunan kişilere kendi takdirine göre sığınma hakkı verebilme durumunu ifade eder. Sığınma kazanma hakkı ise sığınma talep edilen devletten veya takipçi devletten bu hakkın kazanılması durumunu ifade eder.

“Uluslararası göç (international migration)” kavramı, kişilerin geçici veya daimi olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere menşe ülkelerinden veya mutad olarak ikamet ettikleri ülkeden ayrılmalarını yani uluslararası bir sınırın geçilmesi durumunu tanımlar (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 50). Uluslararası göç, sınır aşan göç olması nedeniyle birden çok ülkenin yasal, kurumsal ve sosyo-kültürel yapısını doğrudan etkileyen bir olgudur ve tam da bundan dolayı çok yönlü ve ussal bir analize muhtaçtır. Uluslararası göç olgusunda sınır geçişleri, oturma ve çalışma izinleri, göçmenlere yönelik yerleşme ve sosyal politikalar, uyum politikaları ve vatandaşlık politikaları gibi rasyonel olarak ele alınması gereken çok sayıda konu bulunmaktadır. En başta sınır geçişlerini düzenli (yasal ya da kayıt içi) ve düzensiz (yasadışı ya da kayıt dışı) olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Sınır geçişlerinin kayıt altında tutulması “vize”, “oturma ve çalışma izinleri” yoluyla olmaktadır; bu vizeler, yabancılara, ya ülke sınırlarına gelinmeden gelinen ülkelerin temsilciliklerince yurtdışında verilmekte ya da sınır kapılarında sağlanmaktadır; oturma ve çalışma izinleri ise geldikleri ülke içinde verilmektedir (İçduygu vd., 2014: 69). Yasadışı göç olgusunda ise giriş yapılan ülkenin yasal giriş ve çıkışlar için yürürlükte

⁴ 1967 Protokolü ile değişik Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi, 1A(2) Maddesi.

olan norm düzenine uyulmadan sınırın geçilmesi veya ülkeye, yasal yollardan girildikten sonra o ülkede resmi izin alınmaksızın ikamet edilmesi durumu söz konusudur. Yasadışı göç, Dünya Göç Örgütü tarafından “düzensiz göç” kapsamında değerlendirilmekte; bir ülkeye izin veya herhangi bir yasal gerekçe olmadan giriş yapanlar, o ülkede düzensiz bir şekilde bulunuyor olarak kabul edilmekte ve uluslararası literatürde yasadışı göç kavramı yerine “düzensiz göç”⁵ kavramının kullanıldığı (BMMYK ve T.C. İçişleri Bakanlığı, 2005; Avrupa Konseyi, 2014: 48) anlaşılmaktadır.

Sınır aşan göçlerde göç hareketinin doğduğu yer ile göç sürecinde göçenlerin basamak olarak görüp geçici olarak konakladıkları yer/yerler ve asıl varmak istedikleri hedef yerleşim yeri, kullanım amacına bağlı olarak farklı biçimde tanımlanmıştır. Göç hareketinin doğduğu yer, kaynak ülke ya da yerleşim alanıdır. Göç sürecinde bazı yerleşimler, göç edenleri, varılacak yerleşim alanlarına ulaştıracak ya da asıl hedef için bunlara basamak olabilecek geçici konaklama istasyonları niteliğindedir. Bu nitelikteki yerleşim alanları, transit ülkeler ya da transit yerleşmeler olarak tanımlanır. Asıl varılması arzulan yerleşim alanları ise göçmenler için kalıcı olarak ya da en azından uzun bir süre kalınması planlanan yerleşim alanlarıdır ve bu alanlar, hedef ülkeler ya da hedef yerleşim alanları olarak tanımlanır. Diğer bir ifadeyle uluslararası göç olgusunda göç veren ülke, göç alan ülke ve toprakları üzerinden geçilen ülke açısından göç hareketlerinin farklı sosyo-politik ve ekonomik sonuçları vardır. Göç veren ülke bu olguda “kaynak ülke” olma özelliği taşır. Göç alan ülke ise “hedef ülke” olarak tanımlanır. Yerleşme amacı olmaksızın hedef ülkeye ulaşmada toprakları üzerinden geçilen ülke ise “transit ülke” olarak tanımlanır. Bir ülke, gerçekleşen bir göç hareketinin niteliği bağlamında eş zamanlı olarak kaynak ülke, hedef ülke veya transit ülke durumunda olabilir. Akçadağ’a (2012: 11) göre, göç edenlerin beklentileri ve bakış açıları doğrultusunda kaynak ülkeyi, hedef ülkeyi veya transit ülkeyi, genel bazı ayırıcı özellikler üzerinden tanımlamak mümkündür. Yazarın belirttiğine göre göç olgusunda kaynak ülkeler, kontrolsüz nüfus artışına bağlı olarak artan işsizlik ve geçim sıkıntısı, milli gelirin genel ortalamasının altında olması, insan hakları ihlallerinin yoğun olarak yaşanması, yaşanan iç politik çekişmeler, sürekli savaş hali, ekonomik ve politik istikrarsızlık, totaliter rejimlerin hüküm sürmesi, doğal kaynakların yetersizliği ve doğal afetlerin sıklıkla yaşanması gibi olumsuzlukların sıklıkla gözlemlendiği ülkelerdir. Transit (aracı) ülke, göçün bir komşu ülkeye değil de başka ülkenin/ülkelerin toprakları üzerinden geçmeyi gerektirecek uzaklıktaki hedef bir ülkeye yapıma kararı alınması durumunda üzerinden geçilmesi gereken ve geçici olarak konaklanmak istenen ülke veya ülkelerdir. Dolayısıyla bu süreçte transit ülke, bir veya birden fazla ülke olabilmekte ve göçenler, içinde buldukları koşullar bağlamında nihai olarak transit ülkede kalma kararı da alabilmektedir. Yazarın ifadesiyle göç olgusunda hedef ülkeler ise çoğunlukla ekonomik yönden gelişmiş, nüfus artış hızı düşük, demokratik yönetim anlayışına sahip, hukuk üstünlüğünün esas olduğu, insan haklarına saygılı ve serbest piyasa ekonomisinin işlerlik kazandığı ülkeler olarak belirlemiştir.

⁵ Çalışmanın bu kısmından itibaren “yasadışı göç” terimiyle aynı anlama gelen “düzensiz göç” kavramının kullanımına özen gösterilmiştir.

2. GÖÇ HAREKETLERİNİN POLİTİK BİR KONUYA DÖNÜŞMESİ VE ULUSLARARASI KORUMA SİSTEMİ

Son yıllarda göç hareketlerinin, demografik bir olgu olarak değil de daha çok politik bir konu olarak ele alındığına ve özellikle güvenlik gerekçesiyle bu hareketleri sınırlandırmaya ya da denetim altında tutmaya çalışıldığına işaret eden çok sayıda emarenin varlığından söz edilebilir. Esasında sınır aşan insan hareketliliğini sınırlandırmaya ilişkin tedbirlerin alınması, yeni bir konu değildir. Ülke dışına çıkacak olan kişilere yetkili makamlar tarafından verilen ve yabancı ülke yetkililerinin kimlik incelemesinde geçerli olan pasaport uygulaması; bir ülkeye girmek veya bir ülkeden çıkmak için yetkili makamlardan pasaport için vize/izin alma uygulaması (TDK, 2017; Doğan ve Odabaşı, 2004: 213; Çiçekli, 2016: 71-80); gelişmiş ülkelerin uyguladığı göçmen kotası; Schengen Bölgesi gibi korunaklı alanlar oluşturmaya dönük uygulamaların tümü esasında küresel ölçekte insan hareketliliğini sınırlamayı ya da yönetmeyi içeren başlıca önemli tedbirlerdendir. Hâlbuki Massey'in (2016: 145) de belirttiği gibi Birinci Dünya Savaşı'na kadar insan hareketliliğini sınırlandıran ya da denetim altında tutan pasaport, vize gibi herhangi bir uygulama bulunmamaktaydı. Ayrıca hiçbir ülke göçmen kabulü konusunda bir kota da uygulamıyordu. Günümüzde ise ülke dışına çıkmak için pasaporta ihtiyaç duyulmakta ve dünya çapında çoğu pasaport için vize istenmektedir. Özellikle gelişmiş ülkeler, kalıcı olarak yerleşecek göçmenler için hem sayı itibariyle kota koyabilmekte, hem de göçmenlerde aranacak özellikler itibariyle çeşitli kısıtlamalar öngörebilmektedir. İnsan hareketliliğini denetim altında tutmak için verilen bu çabaların, uygulamaların, öngörülen bu tedbirlerin nedeni olarak nüfus artışı, ülkeler arası gelir dağılımındaki dengesizlik, yoksulluk, sağlıksız kentleşme, bazı bölgelerdeki sürekli savaş hali, ekonomik ve politik istikrarsızlıklar, iç çekişmeler gibi çok sayıda etkenden söz edilmektedir.

Göç hareketleri, tarihin neredeyse her döneminde varlığını korumuş ve ağırlıklı olarak demografik bir olgu olarak kabul görmüştür. Ancak günümüzde bu konu, demografik bir olgu olmaktan çıkmış görünmektedir. Daha çok politik/güvenlik ekseninde ele alınan bir konuya dönüşmüş durumdadır. Göç hareketlerinin politik bir konuya dönüşmesinde referans alınabilecek başlıca kırılma noktasının ise ABD'de gerçekleşen 11 Eylül saldırıları olduğunu söylemek mümkündür. 11 Eylül 2001 sabahı, dört ticari yolcu jetinin kontrolünü ele geçiren on dokuz uçak korsanı, bu jetlerle New York'taki Dünya Ticaret Merkezine⁶ ve Virginia'da bulunan Pentagon'a⁷ çarparak, yaklaşık üç bin kişinin hayatını kaybetmesine neden oldu (BBC, 2017). Küresel terörizmde bir milat olarak da görülen bu saldırılar, özellikle gelişmiş ülkelerde mülteci/sığınmacı/göçmen karşıtlığını tetikledi. Bu saldırılardan sonra gelişmiş ülkeler, göç hareketlerini, politik/güvenlik perspektifinden

⁶ "İkiz Kuleler" olarak da bilinir.

⁷ "Pentagon", ABD'nin Savunma Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı'nın genel adıdır. Aynı zamanda ülkenin tüm askerî işleri ile ilgili resmi kurumlarının bulunduğu bina olarak, ABD'nin başkenti Washington, D.C. de yer alır.

ele almaya başladı; göç ve sığınma konularını ise güvenlik konularıyla ilişkilendirir oldu. Ancak bu kırılma noktasından sonra ardı sıra gerçekleştirilen küresel terör saldırıları; başta AB'ye üye ülkeler olmak üzere gelişmiş ülkelerin kamuya açık alanlarında gerçekleştirilen çok sayıdaki ölümcül terör olayları; Ortadoğu'dan ya da Kuzey Afrika'dan Akdeniz'i aşarak Avrupa'ya yönelen kaçak göçmen sayısındaki önlenemez artış, mülteci/göçmen karşıtlığını iyiden iye pekiştirdi. Ayrıca düzensiz göçle mücadele konusunda ülkelerarası işbirliğini geliştirme çabaları, geri kabul anlaşmaları, geri gönderme merkezleri, uydu kentler (Danış, 2017; Akçadağ, 2012: 1) de göç olgusunun politik bir konuya dönüşmesine sebebiyet veren ya da bu durumu pekiştiren belli başlı etkenler olarak belirdi. Özellikle küresel terör saldırılarının tetiklediği güvenlik kaygısı başta ABD ve AB ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede sınır kontrollerinin katılaşmasına, sınır öncesi kontrollerin ve kullanıcının fiziksel ve davranışsal özelliklerini tanımlayan biyometrik kimlik tespit sistemlerinin ikamesine, bu konuda uluslararası işbirliği çabalarının artmasına ve ülke içi kontrollerin çoğalmasına neden oldu (Çiçekli, 2016: 220; Çam, 2014: 40). Sınır aşan insan hareketliliğini yönetmeye ve düzensiz göçü kontrol altında tutmaya çalışan tüm bu önlemler, sıklıkla vurgulandığı gibi haklı iltica ve sığınma talepleri olan kişileri de etkilemeye başladı.

Esasında sınır aşan insan hareketliliğini sınırlandırıcı tedbirlerin alınmasına ilişkin girişimler, 11 Eylül saldırılarının çok daha öncesine uzanır. Başka bir ifadeyle, AB üyesi devletler sığınma politikalarını ve uygulamalarını uyumlu hale getirme konusunda ilk önemli adımlarını Çiçekli'ye (2016: 219-220, 223) göre 1980'li yılların ortalarında atmaya başlamışlardır. Yazar, Birliğin, Ekim 1997'de imzalanan ve Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte bünyesinde "Ortak Bir Avrupa Sığınma Sistemi"nin kurulmasına yönelik çalışmalara başladığını ve bu girişiminin altında yatan esaslı gerekçenin ise bu dönemde artan mülteci ve yerinden edilmiş kişi sayısındaki artış olduğunu belirtmiştir. Buna göre Soğuk Savaş'ın yoğunlaştığı ve dünyanın çeşitli yerlerinde çatışmaların meydana geldiği 1980'li ve 1990'lı yıllar, özellikle Afrika, Asya ve Orta Amerika'da mülteci ve yerinden edinilmiş kişi sayısında artışa sebep olmuş ve bu yıllara, kalabalık mülteci kampları damgasını vurmuştur. Yazara göre, bu yıllarda Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerinin mülteci ve sığınmacı akınına uğraması, ilgili ülke hükümetlerin, ülkelere gelen çok sayıdaki mültecilerle ilgili kaygı duymasına ve bu kişileri, mülteciye ziyade ekonomik amaçlı göçmen olarak görmeye başlamasına neden olmuş; özellikle sığınmacıların gösterdikleri sebeplerle ilgili şüpheler, hükümetleri, iltica akınlarını kısıtlayıcı ve caydırıcı önlemler almaya itmıştır. Deniz bağlantılı ulaşım yollarıyla ağırlıklı olarak İspanya, İtalya, Yunanistan, Kıbrıs, Malta ve Türkiye üzerinden Avrupa'ya gerçekleşen mülteci ve sığınmacı akını, hız kesmeden hatta hızını artırarak sürekliliğini günümüze kadar korumuştur. Küçük bot ya da tekneler biçimindeki küçük deniz araçlarıyla gerçekleşen kaçak göçmen yolculuğunun büyük kısmı Akdeniz'de insanlık trajedilerine yol açmış ve açmaya da devam etmektedir. Ayrıca son derece olumsuz

koşullar altında küçük adalar üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılan bu yolculukta kıyıya varabilen kaçak göçmenlerin %10'dan fazlasının denizde öldüğü tahmin edilmektedir (Çam, 2014: 29). Bu kapsamda başta AB olmak üzere gelişmiş ülkelerin sınır aşan insan hareketliliğini yönetme ve düzensiz göçü kontrol altına almak için yürüttükleri göç kontrol önlemleri, iltica ve sığınma talepleri üzerinde engelleyici/sınırlandırıcı bir etki yarattığı ve mültecilerin hukuksal durumunu önemli ölçüde etkilediği belirtilmiştir (Çiçekli, 2016: 220).

İnsan hakları, insanların sahip olduğu hürriyetleri; insan hürriyetleri ise insanların sahip olduğu serbest hareket etme güçlerini tanımlar (Gözler, 2017: 58-59). Günümüzde insan hakları devletlerin ulusal yetki alanlarını aşıp salt iç işleri olmaktan çıkmıştır. İnsan haklarını koruyan uluslararası anlaşmaların önemi, taraf sayısı, çeşitli izleme mekanizmaları, insan hakları doktrininde öne sürüldüğü gibi en azından bireyin temel haklarının yoğun ihlallerinin artık devletlerin salt ulusal alanını aştığını göstermektedir (Sur, 2016: 126). Bu bağlamda varlık kazanan uluslararası hukuk, uluslararası toplum üyeleri arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk kurallarının bütünü ya da devletlerarasındaki ilişkilere uygulanan hukuk olarak tanımlanır (Sur, 2016: 1; Çakmak, 2014: 7). Tarihsel olarak değişik etkenlere bağlı olarak doğup gelişen uluslararası hukuk, günümüzde örgütlenmiş egemen devletlerin kurulması ve birbirleriyle çok yönlü ilişkilerinin gelişip derinleşmesine bağlı olarak ortak kurallara uyma ihtiyacı sebebiyle gelişme sürecini devam ettirmektedir (Sur, 2016: 7). Bu minvalde adından söz edilmesi gereken ilk belge 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”dir. Ayrıca Birleşmiş Milletler “Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi” ile “Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi” evrensel düzeyde bağlayıcı normlar içeren uluslararası insan hakları belgeleridir (Çiçekli, 2016: 227). Gelişim süreci devam eden evrensel insan hakları kavramı, Çam’ın (2014: 31) da belirttiği gibi 1990’larda ve özellikle Soğuk Savaş’ın sona ermesinden sonra nitelik ve nicelik olarak zenginleşmiştir. Günümüz özgürlükçü ve demokratik rejimlerde yaşama hakkı, insani suçlar, gıda güvenliği, çevre sorunları, tedavi hakkı gibi konularla ilgili kavramlar uluslararası mahkemelerin, örgütlerin ve hepsinden önemlisi uluslararası kamuoyunun hassasiyet gösterdiği konular haline gelmiştir.

Teorik olarak hak ve hürriyetler, evrenselidir ve tanınırlığını, pozitif hukuk metinlerinde yer alma durumuna borçlu değildir. İnsanın hür olması asli bir ilkedir; hak ve hürriyetler de anlamını/kaynağını insanın insan olma vasfında bulur. Bundan dolayıdır ki, bir devletin, hak ve hürriyetleri askıya alması veya sınırlandırması istisnai bir durumdur. Devlet, insanların hak ve hürriyetlerini pozitif hukuk kuralları kapsamında yani anayasa, kanun gibi tüzel düzenlemeler kapsamında tanıyabilir. Bu düzenlemeler kapsamında devlet tarafından tanınan hak ve hürriyetler, kamusal hak ve hürriyetler olarak varlık kazanır (Gözler, 2017: 130). Tanınmış bu haklar yani insan haklarının devlet tarafından tanınmış ve pozitif hukuka girmiş olan bölümü, tüze kapsamında düzenlenmiş, sınırları

belirlenmiş, kişiler tarafından pratik olarak kullanımına imkân tanınmış olan kısmı olarak (Gözler, 2017: 63), yöneten ve yönetilen taraflar açısından hak ve yükümlülükler doğurması yönüyle yani bağlayıcılığı olması dolayısıyla daha çok teorik olarak öne çıkan evrensel hak ve hürriyetlerden ayrılır. Bir ülkedeki yabancı ile vatandaş arasındaki temel ayırıcı durum da esas olarak yabancından farklı olarak ülke vatandaşının sahip olduğu bu kamusal hak ve yükümlülükler açısından kendini gösterir. Devletler Hukuku Enstitüsünün 1892 Cenevre toplantısında yaptığı tanımlamaya göre yabancı, “bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını henüz iddiaya hakkı olmayan kimse”dir (Doğan, 2016: 2). Devletler, kendi iç hukuk düzenlemelerinde kendisine vatandaşlık bağı ile bağlı olan kişi veya şeyleri diğerlerinden ayırır ve bu ayırıcı durum, devletin vatandaşlarına bir kısım korumalar sağlaması, haklar vermesi ve vatandaşlarını ödevlerle yükümlü kılmasında anlamını bulur (Doğan ve Odabaşı, 2004: 17). Diğer taraftan bir ülkede bulunan mülteci ya da sığınmacı, Çelikel'e (2016: 8, 16-17, 39-40, 42) göre o ülkede bulunan “yabancı” statüsündedir ve bu kapsamda yabancı, bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimse olup, bulunduğu ülkedeki hukuki durumu ise yabancılar hukukunun ona tanıdığı statüyle belirlenmiştir. Yazara göre, içinde bulunduğumuz yüzyılın ortalarına kadar geçen süre içinde yabancıların şahsına ve mallarına verilen zarar nedeniyle devletlerin uluslararası sorumluluğu “yabancı ile vatandaşın eşitliği” ve “adaletin uluslararası standardı” biçiminde kabul gören iki doktrinin ışığı altında temellendirilmiştir. Buna göre “yabancı ile vatandaşın eşitliği prensibi”, yabancıya vatandaşın tabi olduğu rejimin aynısının uygulanmasını öngören görüş ve uygulamayı ifade etmesine karşın eşitlik prensibine karşı doğan “asaletin uluslararası standartı” prensibi, yabancıya insan olma hasebiyle asgari bir takım hakların tanınması gerektiğini savunur. Yazarın da belirttiği gibi II. Dünya Savaşı'ndan sonra imzalanan sözleşmeler ve yayınlanan bildirimler, uzun yıllar tartışma konusu olan bu iki prensibin birleştirilmesinden doğan “vatandaşlık bağı nazara alınmadan insan hak ve hürriyetlerinin evrensel korunması” biçiminde yeni bir prensip olarak formüle edilmiştir. Bu yeni prensibin bir gereği olarak kişi için yabancı-vatandaş farkı gözetilmeden insan olması hasebiyle hak ve hürriyetleri gözetilmeye başlanmıştır. Özellikle 1948 tarihli *Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi*, 1950 tarihli *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, 1951 tarihli *Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi* gibi uluslararası hukuk kapsamında olan bildiri ve sözleşmelerle de insan hakları, teminat altına alınmıştır. Anlamını bu bağlamda bulan uluslararası koruma da birey açısından başka hiçbir koruma olanağı kalmadığında devreye girecek bir vekil koruma biçimi olarak kabul görmüş ve temel amacı, ulusal korumayı yeniden tesis etmek olarak belirtilmiştir (Çiçekli, 2016: 215).

Uluslararası koruma (international protection); 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1949 Cenevre Sözleşmeleri ve 1977 Protokolleri, Uluslararası Kızıl Haç Komitesi'nin (ICRC) inisiyatif hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO) Sözleşmeleri ve insan hakları belgeleri gibi hukuki belgelerde öngörülen haklara devletlerin saygı göstermesini sağlamak için

antlaşma yoluyla görevlendirilen bir örgütün sağladığı hukuki korumadır (Göç Terimleri Sözlüğü, 2018: 58). Çiçekli'ye (2016: 215-216) göre niteliği gereği uluslararası koruma, geçici olan, vatandaşlık koruması yerine ikame edilen bir koruma biçimi olup mülteci ve sığınmacıların güvenlik altına alınmasını sağlayan faaliyetlerin toplamıdır. Yazarın ifadesiyle iltica ya da sığınma tarih boyunca var olan sosyal bir gerçekliktir ve insanların bu yöndeki taleplerinin ortaya çıkmasına neden olan temel unsur ise devletlerin vatandaşlarını korumamaları ya da koruyamamalarıdır. Ancak 20. yüzyıla kadar iltica ya da sığınma talep edenlere sağlanan koruma daha ziyade kişisel temelde, yerel boyutlarda ve tepkisel nitelikte olmuştur. Milletler Cemiyeti'nin ortaya çıktığı Birinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar, mülteci ve sığınmacılarla ilgili konular uluslararası bir sorun olarak görülmemiş; mülteci ve sığınmacıların korunmasına yönelik evrensel standartların ve mekanizmaların ortaya çıkışı 20. yüzyılda meydana gelen gelişmelere bağlı olarak kendini göstermiştir. Özellikle Milletler Cemiyeti'nin kuruluşu ile birlikte 1920-1930 yılları arasında söz konusu Cemiyeti'nin Avrupa'daki mülteci sorunlarına çözüm bulmaya yönelik çeşitli girişimleri olmuştur. Birleşmiş Milletler ise 10 Aralık 1948'de İnsan Hakları Evrensel Bildirgesini yayınlamak suretiyle insan haklarının korunması konusunda uluslararası mecrada yasal bir zeminin oluşmasını sağlamıştır. Göç olgusunun merkezinde bulunan insanın yaşam hakkı, düşünce, ifade, eşitlik, özel yaşam, güvenlik temel hakları ve hukuku, bu gelişmeler bağlamında garanti altına alınmıştır (Çam, 2014: 31). Örneğin 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin mültecileri de kapsayacak biçimde genel insan hakları normları içeren maddelerinin yanı sıra özellikle sığınma konusunu düzenleyen “*Herkes zulüm karşısında diğer ülkelerden sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir*” (İHEB 14/1) biçiminde bir maddesi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra uluslararası mülteci hukukunun temelini ve çekirdeğini 1951 tarihli “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi”⁸ ile 1967 tarihli “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol”⁹ oluşturmaktadır. Çiçekli'nin (2016: 221, 224, 225, 226) de vurguladığı gibi 1951 tarihli bu Sözleşme ile 1967 tarihli Protokol, uluslararası korumaya ihtiyacı bulunan kişiler açısından somut hükümler içeren başlıca evrensel düzenlemelerdir. Bununla birlikte mülteci hukuku alanındaki en önemli uluslararası örf ve adet hukuku prensibi olarak geri-gönderilmeme (non-refoulement) ilkesi kabul edilmiştir. Uluslararası teamül hukukunun bu ilkesi, özellikle uluslararası insan hakları hukukundaki gelişmelere paralel olarak tüm devletler açısından bağlayıcı bir yükümlülük haline geldiği fikri benimsenmiştir. Ne var ki, 1951 tarihli Cenevre sözleşmesi ve 1967 Protokolü, bu

⁸ “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi”, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 14 Aralık 1950 tarihli ve 429 sayılı kararıyla toplanan Konferansta kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de imzalanmış ve 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Çiçekli, 2016: 216). Bu Sözleşme, metin içinde “1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi” olarak da geçmektedir.

⁹ 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ek “Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokol”, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından New York'ta kabul edilmiş olup 31 Ocak 1967 tarihinde imzaya açılmış ve Protokol, 4 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Çiçekli, 2016: 216). Metin içinde yer yer “1967 tarihli Protokol” olarak da geçmektedir.

belgelerde sağlanan güvencelerin denetimi ve uygulaması konusunda herhangi bir uluslararası yargı organını ya da denetim mekanizmasını tesis edilebilmiş değildir. Ancak yargı organlarının verdikleri kararlar ve ortaya koymuş olduğu içtihatlar, mülteci hukuku gibi gelişimini devam ettiren alanlarda hukukun anlaşılması ve yorumlanması konusunda ciddi anlamda yol gösterici olmuştur. Ulusal mahkemeler dışında, çeşitli uluslararası yargı organlarının ya da denetim mekanizmalarının vermiş olduğu kararlar mülteci hukukunda önemli etkiler yaratmıştır. Bu kapsamda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi ve İşkenceyi Önleme Komitesi, mülteci hukukunun gelişimine önemli katkılarda bulunan oluşumlardır. Mültecilerin hukuki durumuna dair 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 1967 tarihli Protokole taraf devletlerin, söz konusu bu uluslararası hukuk belgelerinden doğan somut bir takım yükümlülükleri bulunmaktadır. Esasında uluslararası hukuk çerçevesinde bütün devletlerin ya da devletler topluluğunun mültecilere uluslararası koruma sağlama ve sorunlarına çözüm bulma konusunda genel yükümlülükleri bulunmakta ve bu sorumluluk, uluslararası toplum adına Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından yerine getirilmektedir.

1950-1951'de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) kurulması ve Mültecilerin Hukuki durumuna İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesinin kabul edilmesi, mülteci/sığınmacı koruması açısından bir dönüm noktası olmuştur. Bu gelişmelerle birlikte ilk defa mültecilerin ihtiyaçlarına cevap veren kurumsal yapılar ile uluslararası hukuk kapsamında mültecilerin korunmasına yönelik standartlar oluşturulmaya başlanmıştır. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin benimsemiş olduğu orijinal mülteci tanımına 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar sınırlaması getirilmişti. 1951 Cenevre Sözleşmesine ek 1967 tarihli Protokol ile Sözleşmedeki coğrafi ve zaman sınırlamaları kaldırılmış ve böylece Sözleşmede uluslararası koruma fikri, daha evrensel bir boyuta taşınmıştır. BMMYK, 1960-1970'li yıllarda, mülteci korumasına ilişkin dikkatini ve yoğunluğunu Avrupa'dan başka bölgelere kaydırmaya başlamış ve bu dönem, BMMYK'nın özellikle Cezayir bağımsızlık savaşından Fas'a ve Tunus'a kaçan mültecilere destek sağladığı bir dönem olmuştur (Çiçekli, 2016: 217, 218, 219).

3. DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELE ARAÇLARI/ MEKANİZMALARI

Önceki bölümde ayrıntılı biçimde üzerinde durulan uluslararası insan hakları hukukundaki gelişmeler paralelinde meşru bir gelişme zemini bulan ve zamanla evrensel bir hak olarak ele alınmaya başlanan uluslararası koruma/iltica hakkı, uluslararası hukuk çerçevesinde meşru zemin kazanmış olup, devletlerin ya da devletler topluluğunun mültecilere uluslararası koruma sağlama ve sorunlarına çözüm bulma konusunda genel yükümlülükler doğurmuş durumdadır. Uluslararası koruma/iltica konusunda günümüzde geline nokta ise bu hakkın evrensel meşruiyetinde öncülük yapan başta AB üyesi

ülkeler olmak üzere özellikle gelişmiş ülkeler, şimdiki politika ve uygulamalarıyla söz konusu uluslararası koruma/iltica hakkının uygulanabilirliğini sınırlandırma, uygulama alanını daraltma eğilimindedirler. Gelişmiş ülkelerin bu yönelimi, evrensel insan hakları bağlamında değerlendirildiğinde ortada paradoksal bir durumun varlığından söz edilebilir ve ayrıca bu durum, söz konusu evrensel haklar konusunda geriye dönüşün bir işareti olarak da yorumlanabilir. Özellikle düzensiz göç hareketlerinin politik/güvenlik perspektifinden ele alınmasına sebebiyet veren gerekçeler bağlamında işlerlik kazandırdığı mekanizmalar/araçlar, bu konudaki gerilemeye işaret eden söz konusu paradoksal durumun/eğilimin görünürlüğüne sağlayan bir uygulama/politika olarak belirmiş durumdadır. Göç olgusunda hedef ülkeler, genel olarak refah düzeyi yüksek, demokratik değerlere ve hukukun üstünlüğüne önem veren, insan haklarına saygılı ülkeler olarak öne çıkmıştır. Sahip oldukları bu özellikler dolayısıyla söz konusu ülkelerin yoğun göç baskısına maruz kaldığı gerçeği yadsınamaz. Belli başlı AB ülkelerinin de bu bağlamda göçmenler için hedef ülkeler olarak görüldüğü bir gerçektir. Özellikle Suriye Krizi nedeniyle son yıllarda düzensiz göç baskısına yoğun biçimde maruz kalan AB'nin sınırlarını korumak için türlü çabalar içine girdiğini ve bu anlamda yeni politikalar/mekanizmalar geliştirmeye gayret ettiğini söylemek mümkündür. Ancak Birlik sınırlarını göç hareketlerine karşı korunaklı hale getirmeye, düzensiz göçmenleri Birlik sınırının dışında tutmaya ilişkin bu yönelimin/politikanın genel olarak evrensel insan hak ve hürriyetleriyle, özel anlamda uluslararası koruma/iltica hakkıyla tezatlık içinde olduğunu savlamak da mümkündür.

Birlik, bu günlerine, oldukça kırılğan/değişken, hareketli ve meşakkatli bir süreçten geçerek gelebilmiştir. Varlığını korumak ve devamlılığını sağlamak adına da bu mücadeleyi azimle sürdürme kararlılığını da her fırsatta göstermektedir. Birliğin düzensiz göçle mücadele politikaları/mekanizmaları, söz konusu bu zorlu oluşum sürecinde tesis edilerek, varlık kazanmıştır. Özellikle Birlik içinde sınırların kaldırılması suretiyle içerde kişi, mal, hizmet ve sermaye dolaşımının serbest/engelsiz biçimde gerçekleşmesinin sağlanmasına karşın dış sınırların insan dolaşımına karşı korunaklı hale getirilmesi, Birliğin düzensiz göçle mücadele araçlarının da Birliğin doğuş ve oluşum süreci kapsamında incelenmesini gerektirmektedir. Schuman Deklarasyonunun bir sonucu olarak, 1951 yılında, Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ile "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu-AKÇT" kuruldu. 1957'de imzalanan Roma Antlaşması ile "Avrupa Ekonomik Topluluğu-AET" kuruldu. Avrupa Ekonomik Topluluğu gibi "Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu-EURATOM" da 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile kuruldu (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2017). AB'nin temelini oluşturan ve Kurucu Antlaşmalar¹⁰ olarak da bilinen bu belgeler arasına, 1992 yılında Maastricht'te

¹⁰ Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) Kurucu Anlaşmaları, 25.03.1957 tarihinde Roma'da Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nu kuran altı devlet tarafından imzalanmış ve üye devletlerin yetkili ulusal organlarıncı onaylandıktan sonra 01.01.1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 1958 tarihli Roma Antlaşması ile tesis edilen Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET)

imzalanan “Avrupa Birliği Antlaşması” da dâhil olmuştur. Sonraki tarihlerde imzalanan Avrupa Tek Senedi (1987), Avrupa Birliği Antlaşması (1993), Amsterdam Antlaşması (1999), Nice Antlaşması (2003) ve Lizbon Antlaşması (2009) ile söz konusu bu Kurucu Antlaşmalarda çeşitli değişiklikler yapılmıştır (Reçber, 2013: 1; ABİA, 2011). Maastricht Antlaşması öncesinde Roma Antlaşmasında yer alan hükümler, sadece AB’ye üye devlet vatandaşlarının serbest dolaşım hakkına ve diğer özgürlüklere ayrılmıştır (Özkan, 2011: 292). Avrupa Birliği’nde Lizbon Antlaşması sınır kontrolü konusunu biraz daha kolay hale getirmiştir. Birliğin sınır kontrolü, sığınma ve göç politikası, “Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma-ABİA”daki usule tabi olmuştur (Özkan, 2011: 297). Kurucu antlaşmalardan olan Roma Antlaşmasında vurgulanmış olan Birlik içinde malların, sermayenin, işçilerin, hizmetlerin serbest dolaşım ve yerleşme hakkı ve vatandaşlıktan doğan ayrımcılık yasağına ilişkin haklar ve dört özgürlük, söz konusu Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma-ABİA’nın ilgili maddelerinde de “Birliğin her vatandaşı bir üye devlette anlaşmada belirtilen şartlar ve sınırlar içinde serbestçe dolaşmak ve yerleşme hakkına sahiptir” ifadesi ile tekrarlanmıştır (Özkan, 2011: 282-283).

AB, başından beri serbest dolaşım ve yerleşme hakkını kendi içinde yerleşik kural haline getirmek için verdiği çabanın mislisini günümüzde, Birliği, düzensiz göçlere karşı daha korunaklı hale getirmek için vermektedir. 2016’nın Kasım ayında AB’nin güvenlik ve savunma politikasının seviyesini yükseltmek amacıyla güvenlik ve savunma üzerine odaklanan bir Uygulama Planı gündeme alınmıştır. Bu Plan’da, küresel stratejiden türetilen üç temel önceliğe yer verilmiştir. Bunlardan birincisi ortaya çıkan dış çatışmalara ve krizlere yanıt vermek; ikincisi ortakların kapasitelerini geliştirmek/oluşturmak ve sonuncusu Birliği ve Birlik vatandaşlarını dış eylem yoluyla korumaktır. Ayrıca AB üye devletlerinin savunma kabiliyetlerinin geliştirilmesi, AB kriz yönetimi yapılarının ve prosedürlerinin iyileştirilmesi ve başta NATO olmak üzere uluslararası ortaklarla işbirliğinin artırılması için de daha fazla işbirliğinin gerekliliği bu Plan’da vurgulanmıştır (Council of the European Union, 2017a). AB müktesebatı dâhilinde farklı tarihlerde yürürlüğe giren “Schengen Antlaşması”, “Avrupa Sınır Güvenliği Politikası”, “Avrupa Birliği Komşuluk Politikası”, “Entegre Sınır Yönetimi” ve “Geri Kabul Antlaşması”, Birliğin bu yöndeki çabalarının bir sonucu olarak işlerlik kazanmıştır. Yer yer iç içe geçip birbirini tamamlayıcı nitelikte olmaları dolayısıyla ana hatlarla bir birinden ayırmanın mümkün olmadığı bu düzenlemelerden/oluşumlardan, Birliğin, düzensiz göçle mücadelede kullandığı başlıca araçlar/mekanizmalar olarak söz etmek mümkündür. Birlik Bölgesini, düzensiz dış göçe karşı daha korunaklı hale getirmeyi amaçlayan söz konusu bu araçlara/mekanizmalara, aşağıda daha ayrıntılı olarak değinilmiştir.

ismi Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu (AT) olarak değiştirilmiştir. Bu nedenle AET teriminin yerini, AT terimi almıştır. Avrupa Birliği (AB), 07.02.1992 tarihinde imzalanan ve 01.11.1993 tarihinde yürürlüğe giren Kurucu Antlaşması ile tesis edilmiştir. Avrupa Birliği’nin (AB) tesis edilmesinden sonra çok sayıda akademik çalışmada Avrupa Topluluğu (AT) terimi yerine Avrupa Birliği (AB) terimi kullanılmaya başlanmıştır (Reçber, 2013: 1, 28).

3.1. Schengen Antlaşması

Schengen Antlaşması, 14 Haziran 1985 tarihinde Lüksemburg'un Schengen kentinde Benelux ülkeleri olarak bilinen beş ülkenin (Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda) bu anlaşmayı imzalamasıyla doğdu (Council of the European Union, 2017b; Tınç, 2014: 210). Schengen Antlaşmasıyla söz konusu bu beş taraf ülke, aralarındaki sınır kontrollerini tamamen kaldırmaya ve sınır kontrollerini ortak dış sınırlarına taşımaya karar vermiştir (Akçadağ, 2012: 15). Bu anlaşmaya göre içeride tamamen serbest dolaşım, dışarıda ise Schengen duvarı olacaktır (Tınç, 2014: 210-211). 1986'da imzalanan Avrupa Tek Senedi ile 31 Aralık 1992 tarihine kadar Tek Pazarın tamamlanması ve iç sınır kontrollerinin kaldırılması öngörülmüştür (Akçadağ, 2012: 15). Ancak Tınç'ın da belirttiği gibi Schengen Antlaşması ve onun uzantısı olan 1990 Schengen Uygulama Sözleşmesi, AB hukuku olarak doğmamıştır. Çünkü bu Antlaşmanın yapıldığı dönemde Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) 12 üye devleti, aralarında mutabakat kuramadıkları için Schengen kuralları, AB hukuku dışında sade bir uluslararası anlaşma mekanizması olarak 26 Mart 1995 tarihinde hayata geçmiştir. Bu tarihten ancak iki yıl sonra, yani 2 Ekim 1997'de Amsterdam Antlaşması ile Schengen mekanizması, AB hukukuna dâhil olmuştur (Tınç, 2014: 210-211). Ocak 2012 tarihi itibarıyla AB dışından İzlanda, İsviçre ve Norveç'in de katılımı ile Schengen ülkelerinin sayısı 25'e ulaşmıştır (Akçadağ, 2012: 15). Bu arada Birliğe yeni üye katılımıyla genişleme sürecini sürdüren AB, Schengen mekanizmasını, AB hukukuna dâhil ettikten sonra üyeliğini kabul ettiği yeni üye ülkelerin büyük kısmını da bu mekanizmaya dâhil etmiştir (Tınç, 2014: 211). Bundan, Birliğe üyelik şeklinde gerçekleşen yeni katılımlarla zaman içinde bu Antlaşmanın coğrafi uygulama ölçeğinin genişlediği ve Birlik Bölgesine dışardan izinsiz girişlere karşı oluşturulmuş bulunan bu son derece korunaklı Schengen duvarının düzensiz göç yönetiminde önemli bir araç haline geldiği anlaşılmaktadır.

Schengen Antlaşması, düzensiz göçle ilgili olarak Schengen Bölgesine ilişkin önemli hükümler içermektedir. Bu Antlaşma sonucu Birlik Bölgesinde iç sınır kontrolleri kaldırılmıştır (Council of the European Union, 2017b). Schengen vize rejimine göre AB vatandaşları ve Schengen Bölgesinde yer alan ülkelerin vatandaşları ile bunların aile fertleri, kamu politikası, kamu güvenliği veya kamu sağlığı gibi istisnai durumlar gözetilmek şartıyla AB üye ülkelerinin topraklarına önceden onay almaksızın giriş yapma hakkına sahiptir (Avrupa Konseyi, 2014: 28). Schengen vizesi, Schengen Bölgesini ziyaret eden ve AB tüzüğü kapsamında vize şartına tabi olan üçüncü ülke vatandaşlarına verilir ve bu vizeyi alan üçüncü ülke vatandaşları için geçerlilik süresi boyunca Schengen Bölgesinde serbest dolaşım hakkı sağlar. Ancak Schengen Bölgesi üzerindeki kurallar sadece kişilerin serbest dolaşımını değil, aynı zamanda vize, iltica ve polis, gümrük ve yargı işbirliğini de ilgilendirmektedir. Dolayısıyla sınır ötesi suç, sınır ötesi seyahat, sınır ötesi ticaret ve sınır ötesi adalet ile nasıl baş edileceği gibi diğer politika alanları için de bu Antlaşma,

bazı sonuçlara yol açmıştır (Council of the European Union, 2017b). Anlaşmanın özellikle bu yöndeki hükümlerini düzensiz göçü önleme/engelleme durumuyla doğrudan ilişkilendirmek mümkündür.

Schengen hukuku olarak da tanımlanabilen bu tüzel düzenleme Tınç'a (2014: 211) göre, taraf ülkeler arasındaki sınır kontrollerinin tamamen kaldırılıp ortak standartlar belirlenerek, Schengen Bölgesinin dış sınırlara taşınmasını öngörmektedir. Yazara göre amacın AB'nin de temel hedefleri içinde olan "Tek Pazar"ı gerçekleştirebilmek ve bölge içi kişi, mal, hizmet ve sermaye dolaşımını tamamen özgürleştirmek olduğu yönündedir. Bu iç dolaşımdaki özgürlük, doğal olarak bölgeye giriş çıkışlarda ortak politikalar geliştirmeyi gerekli kılmıştır. Bu gereklilik, Schengen ülkeleri arasında ortak bir vize politikası oluşturma, emniyet güçleri ve yargı sistemleri arasında ortak politikalar geliştirme ve bu politikaları uygulama biçiminde işbirliği yapmayı gerektiren yeni alanların açılmasına vesile olmuştur. Bu ortak politika geliştirme ve işbirliği yapma kararı, Schengen ülkeleri arasında, "Schengen Bilgilendirme Sistemi-SIS" ve "Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı-Frontex" gibi düzensiz göçle mücadele etmeyi ve sınır giriş-çıkışlarını sıkı kontrol altında tutan ortak mekanizmalar geliştirmeyi gerektirmiştir (Avrupa Konseyi, 2014: 26-27). AB tüzesi kapsamında, kısa süreli vize verme, sınır kontrolü ve sınır denetimi faaliyetlerini gerçekleştirmeye dönük olarak AB üyesi ülkelerin uyması gereken bağlayıcı ortak kurallar konulmuş; Birliğin dış sınırlarını, dış ihlallere karşı daha korunaklı hale getirebilmek için ortak işbirliği gerektiren ve teknolojik altyapıya sahip bazı oluşumlara işlerlik kazandırılmıştır. Bu düzenlemeler ve oluşumlar, sonraki başlık olan "Avrupa Sınır Güvenliği Politikası" altında çok daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

3.2. Avrupa Sınır Güvenliği Politikası: 1990 Dublin Sözleşmesi, EURODAC ve FRONTEX

Schengen Anlaşmasının bir parçası olarak özellikle dış sınır güvenliği konusunda göç ve ilticayla ilgili işbirliğine ilişkin konular 1980'li yıllardan itibaren AB gündeminde yer almaya başlamıştır. Birlik, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması çerçevesinde göç konusunda işbirliğini geliştirmek istemiş; 1997 tarihli Amsterdam Antlaşmasıyla da "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı / The Area of Freedom, Security and Justice-AFSJ" kavramı ortaya konulmak suretiyle göç konusu, Birlik içinde, daha ileri bir safhaya taşınmıştır. Bu süreçte AB, bir taraftan Birlik vatandaşlarıyla olan mevcut bağlarını derinleştirmeye ve meşruiyet alanını genişletmeye çalışırken diğer taraftan Avrupa Birliği Konseyi'nin yayımlanmış olduğu "1999 tarihli Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi" üzerinden düzensiz göçle mücadele kararlılığını resmileştirmiştir. Söz konusu bu Sonuç Bildirisinde, öncelikle Cenevre Mülteciler Sözleşmesi'nin ve ilgili diğer uluslararası insan hakları mevzuatının öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeye olan bağlılık ve kararlılık belirtilmiştir. Devamında üçüncü ülke vatandaşlarına hakkaniyetli muamele edilmesi ve göçü önlemeye ilişkin ortak bir stratejinin geliştirilmesi konusu üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda

Birliğin düzensiz göçü önlemeye ilişkin daha güçlü dış eylemler geliştirilmesi gerektiği ve bu imkânla istenmeyen mülteci/sığınmacı girişlerinin önlenmesinin/bastırılmasının zorunluluğu konusu vurgulanmıştır (Perkowski, 2012: 11; Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi, 1999). Esasında 1990'lı yıllarda Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve bu yıllarda sınır aşan insan hareketliliğinin yönü, biçimi ve yoğunluğunun değişmiş olması; göç konusunun dünya kamuoyunu daha fazla meşgul eder hale gelmesi; AB'nin doğuya doğru genişlemesi sebebiyle sınır güvenliğini sağlama konusunda Birlik üyesi ülkelerin yeni güçlüklerle karşı karşıya kalmış olması; 11 Eylül terör saldırılarının da tetiklemiş olduğu gelişmiş ülkelerdeki mülteci/sığınmacı karşıtlığı gibi olgular, AB açısından dış sınır kontrolleri ve güvenliği konusunu, her zaman olduğundan çok daha hassas bir konuya dönüştürmüştür. Mülteci/sığınmacı sayısındaki önlenemez artış; yoğun göç baskısına maruz kalan hedef ülkelerin politik, ekonomik ve sosyal açıdan etkilenme olasılığı; iyi yönetilemeyen göç akınlarının insanlık trajedilerine, can kaybına, insan ticaretine neden olması, Birliği, sınır kontrollerinde güvenliği artırmaya; bunun için "Avrupa Sınır Güvenliği Politikası" oluşturmaya ve bu bağlamda yasal ve kurumsal anlamda ciddi tedbirler almaya sevk etmiştir. Bu konuda öncelikle Birlik üyesi ülkeler arasında dış sınırları korumaya dair dayanışma, operasyonel işbirliği ve yük paylaşımı konusunda sağlıklı bir yapının oluşturulması; güvenlik farklılıklarının ortadan kaldırması için tüm Birlik üyesi ülkelere dış sınır güvenliği konusunda ortak kuralların, standartların ve izleklerin uygulanması hedeflenmiştir. Bu yönelim doğrultusunda dış sınır güvenliğinin belirlenmiş kurallar ve standartlar bağlamında gerçekleştirilecek biçimde sağlaması için Birlik, operasyonel işbirliğini koordine etmek, dış sınır kontrolünü arttırmak, dayanışma ve güven yaratmak için operasyonel bir yapıya/oluşuma ihtiyaç duymuştur. Bu süreçte AB'nin sınır güvenliği politikası kapsamında oluşturmuş olduğu başlıca hukuki düzenlemeler ve oluşumlar; 1990 tarihli Dublin Sözleşmesi, Eurodac (European Asylum Dactyloscopy Database / Avrupa Sığınma Parmak İzi Veritabanı) ve Frontex (European Border and Coast Guard Agency / Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı) olarak belirmiştir.

1990 tarihli *Dublin Sözleşmesi* ile Dublin sistemi oluşturulmuştur. Dublin'de imzalanan bu Sözleşme, AB üyesi ülkelerin birine yapılan iltica/sığınma başvurularını incelemekten sorumlu olan üye ülkeyi belirlemeye ilişkin olarak düzenlenmiştir. Diğer bir ifadeyle bir sığınma başvurusunun incelenmesinden AB üyesi ülkelere hangisinin sorumlu olduğunu belirlemek için gerekli olan ölçütler ve mekanizmalar resmi olarak bu Sözleşme dâhilinde belirginlik kazanmıştır (EUR-Lex, 2018; European Commission, 2018; BMMYK ve T.C. İçişleri Bakanlığı, 2005: 272). Dublin sistemi, Dublin ve Eurodac Tüzüklerinden oluşmaktadır. Dublin Sözleşmesine uygun olarak, AB üyesi ülkelerin birisinde yapılan iltica/sığınma başvurularını incelemekten sorumlu olan AB üyesi ülkeyi belirlemede yardımcı olması amacıyla Eurodac sisteminin oluşturulması kararı alınmıştır. *Eurodac (European Dactyloscopy)*, 2725/2000 sayılı Konsey Tüzüğü ile düzenlenen ve Dublin Sözleşmesinin etkili uygulanması amacı ile parmak izi karşılaştırılmasını öngören Tüzük,

Haziran 2003 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Eurodac, 26 Haziran 2013 tarihinde yeniden gözden geçirilmiş ve son olarak 20 Temmuz 2015 tarihinde yeniden düzenlenip sistemin yeni işleyiş kuralları belirlenmiştir. Eurodac sistemi, mülteci/sığınmacıların AB bölgesine nerede girdiklerini belirlemek, parmak izi karşılaştırması yapabilmek ve kimlikleri tespit edebilmek amacıyla oluşturulmuş biyometrik bir veri tabanıdır. Bu sistem, biyometrik verilerin merkezi veritabanını işleten merkezi bir birimden ve üye ülkeler ile merkezi birim arasında veri iletimi için bir iletişim altyapısından oluşan bilgisayarlı bir sistemdir. Tüm AB üyesi ülkeler, mültecilerin/sığınmacıların parmak izi verilerini bu sistem yardımıyla kayıt altına almaktadır. Yeni Eurodac kuralları kapsamında birçok yeni konu da öne çıkmıştır. Örneğin kanun uygulayıcı otoriteler (LAE'ler) ve Avrupa Polis Teşkilatı (Europol), diğer bir ifadeyle Birlik bölgesindeki kolluk kuvvetleri, terörist ve cezai suçları önlemek, tespit etmek ve soruşturmak amacıyla Eurodac'da bulunan ceza soruşturmalarıyla bağlantılı parmak izlerini karşılaştırmak için Eurodac sistemine erişim talebinde bulunabilmektedir. Dolayısıyla her AB üyesi ülke, bu konuda yetkilendirilmiş makamların bir listesini ve görevlendirilen makamlar içinde Ulusal Erişim Noktası aracılığıyla Eurodac verileriyle karşılaştırma talep etme yetkisine sahip işletme birimlerinin bir listesini tutmakla yükümlü kılınmıştır (EPRS, 2018; Eurodac SCG, 2016: 1-2; Servantie, 2017: 16).

Frontex (Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı), 26 Ekim 2004 tarihli EC 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ile AB'nin komşu ülkelerle olan sınır güvenliğinin sağlanması, ulusal sınır muhafızları arasında işbirliği yapılması ve sınırlarla ilgili risk analizleri oluşturulması amacıyla kurulmuştur. Amsterdam Antlaşması ile teklif edilerek, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 62 (2a) Maddesi ve 66. Maddesi temelinde kurulmuş olan bu Ajans; akıllı kontrolün, teknolojinin ve güvenlik gereğiyle biyometrik veri kullanımının sağlanması/uygulanması üzerine inşa edilmiş bir oluşumdur. Bu bağlamda söz konusu Ajansın, kişileri, sürekli ve sistematik olarak gözetleyip analiz etmeye yönelik kapsamlı bir oluşum olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca Ajans; kara, hava ve deniz sınırlarında ortak operasyonlar yoluyla Birlik üyelerine işlevsel destek sağlamaktadır. Kuruluş düzenlemesine göre *Frontex*'in gözetim ve yönetime ilişkin altı ana görevi bulunmaktadır. Bu görevler; üye ülkeler arasında dış sınırların yönetimi alanında operasyonel işbirliğini koordine etmek; üye ülkelere, ortak eğitim standartlarının oluşturulması da dâhil olmak üzere ulusal sınır muhafızlarının eğitimi konusunda yardımcı olmak; risk analizlerini gerçekleştirmek; dış sınırların kontrolü ve gözetimiyle ilgili araştırmaların geliştirilmesini takip etmek; dış sınırlarda teknik ve operasyonel yardım gerektiren durumlarda üye ülkelere yardım etmek; üye ülkelere, ortak geri dönüş operasyonlarının düzenlenmesinde gerekli desteği sağlamak olarak sıralanmıştır. Ajansın faaliyetleri, çoğunlukla Birlik üyesi ülkelerin düşünceleri doğrultusunda değil, Operasyon Dairesi tarafından yürütülen risk analizleri temelinde planlanmaktadır. Bu operasyonel yapı, 2007 yılında Kurucu Tüzükte yapılan değişikliklerle, Hızlı Sınır Müdahale Ekipleri'nin (Rapid Border Intervention Teams-

RABIT) konuşlandırılması için bir mekanizma oluşturulmasıyla daha da güçlendirilmiştir. Söz konusu bu ekipler, üye ülkelerin talebi üzerine acil ve istisnai durumlarda önemli düzensiz dış göç dalgalarına müdahale edebilmektedir. Diğer bir ifadeyle bu mekanizma vasıtasıyla acil ve istisnai baskı durumlarına, özellikle de büyük kitlesel göç durumunda çok sayıda göçmenin dış sınır noktalarına yığılması durumuna cevap verme olanağı sağlanmaktadır. Ayrıca yapılan değişikliklerle RABIT amacına uygun biçimde oluşumun kaynak ve personel yapısına Birlik üyesi ülkeler tarafından katkıda bulunulması, zorunlu kılınmıştır (Frontex, 2018; Kunz, 2014: 7-8; Perkowski, 2012: 8, 9, 10, 12, 18-19; Girit, 2017: 8-9; Servantie, 2017: 20).

3.3. AB Komşuluk Politikası

AB, kendi sınırları dâhilinde çok yönlü işbirliğini ve güvenliği tesis edecek politikalar üretip bunları hayata geçirirken, eş zamanlı olarak sınır ve çevre ülkelerle de çeşitli alanlarda işbirliğini öngören politikalar üretip hayata geçirme çabası içine girmiştir. Söz konusu Birliğin komşuluk politikası, sözü geçen politikalardan birini oluşturur. Akçadağ'ın (2012: 26-27) belirttiğine göre, AB, 2004 yılındaki on ülkeyi¹¹ içeren büyük genişlemeden sonra sınırlarının güvenliğini sağlayacak ve komşularıyla ilişkilerini geliştirecek yeni bir politika arayışına girmiştir. Bu bağlamda Birlik, 12 Mayıs 2004 tarihinde komşuluk politikasının temel belgesi niteliğinde olan “Avrupa Komşuluk Politikası Strateji Belgesi” yayımlamıştır. Avrupa Komşuluk Politikasının kapsadığı ülkeler Doğu’da Belarus, Moldova, Rusya, Ukrayna, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan ve Güney’de Cezayir, Fas, Filistin Ulusal Yönetimi, İsrail, Libya, Lübnan, Mısır, Suriye, Tunus, Ürdün olarak belirmiştir. Hali hazırda Birliğe üye aday ülkeler olan Bulgaristan, Romanya, Türkiye ve ileride üyelikleri mümkün olan Batı Balkan ülkeleri, bu listenin dışında tutulmuştur. Avrupa Güvenlik Stratejisi’yle de paralel olarak Birlik, komşu ülkelerle kalkınma, çevre, düzensiz göç ve terörizm konularında ortak çalışmalar yürüterek, istikrar ve güvenliğin artırılması amacını gütmektedir. Akçadağ'ın (2012: 26-27) da belirttiği gibi Avrupa Komşuluk Politikası, mevcut ikili ilişkiler ile karşılaştırıldığında, çok daha fazla konuyu daha derin biçimde kapsamakta; bu çerçevede Birlik, politika kapsamındaki komşu ülkeler tarafından atılan somut adımlara paralel olarak ekonomik bütünleşme ve daha yakın siyasi işbirliğini de önermektedir. Yazara göre, Eşleştirme (Twinning) ve Teknik İşbirliği ve Bilgi Değişimi (TAIEX) gibi programlar, komşu ülkelerin kullanımı için hazırlanmakta; bu politika, geliştirilen mali ve teknik yardımlarla desteklenmektedir.

3.4. Entegre Sınır Yönetimi

Birlik Bölgesinin iç sınırlarında serbest dolaşım hakkının hayata geçirilmesiyle birlikte, dış sınırların korunması ve sınır yönetimi, bütün AB ülkeleri için önem arz eder hale gelmiştir. Bu nedenle Schengen mevzuatı ve diğer AB müktesebatıyla sınır kontrolleri

¹¹ Güney Kıbrıs, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya.

konusunda ortak uygulamalar arayışı ile değişen ve gelişen bir sınır yönetimi anlayışı gelişmeye başlamış ve “*Entegre Sınır Yönetimi*”¹² yaklaşımı ortaya çıkmıştır (Akçadağ, 2012: 34). Avrupa Birliği Komisyonu, 2002 yılının Mayıs ayında “Üye Ülkelerin Ortak Dış Sınırlarının Entegre Yönetimine Doğru” isimli belgeyi yayımlamıştır. Akman ve Kılıncı’ya (2010: 12-14) göre, Belgenin temel amacı; üye ülkelere ait sınır makamlarının çok yönlü olan operasyonlarını, aynı strateji çerçevesinde koordine etmek üzere bir araya gelmelerini sağlayacak bir mekanizma önermektir. Bu Belgede, birlikte yapılan etkili ve ortak bir sınır yönetiminin, Birliğin güvenliğinin artırılmasına katkı sağlayacağına; AB vatandaşlığı duygusunu, aynı bölgeye ait olma hissini ve aynı kaderi paylaşma anlayışını geliştireceğine olan inanç vurgulanmıştır. Bunun yanı sıra AB Konseyi, 23.11.2006 tarihli kararında, Dış Sınırların Entegre Yönetimi Planı’nda sınır yönetimiyle ilgili yaklaşımları kapsayan bir tanım yapmış ve entegre sınır yönetiminin unsurlarını belirtmiştir. Dış Sınırların Entegre Yönetim Politikasının unsurları; ortak operasyona yönelik koordinasyon ve işbirliği mekanizması, ortak entegre risk analizleri, ortak personel ve ekipman politikası, ortak mevzuat oluşturulması, üye ülkelerle Birlik arasında yük paylaşımı olarak sıralanmıştır. Buna göre, entegre sınır yönetiminde olması gereken unsurlardan biri, risk analizini ve istihbaratını da içerecek biçimde sınır kontrollerinin ve gözetiminin yapılmasıdır. Bir diğer unsur, bütün yetkili kolluk kuvvetleriyle koordine içinde sınır ötesi sorunların tespiti ve incelenmesi konusudur. Bir başka unsur, üçüncü ülkelerde alınacak önlemler, komşu ülkelerle işbirliği, sınır kontrol ve gözetimi, ülke içinde serbest hareket halinde iken kontrol biçimde dört aşamalı kontrolü öngören bir model yaklaşımıdır. Sınır yönetimiyle ilgili sınır muhafızları, gümrük, polis, ulusal güvenlik ve diğer ilgili birimler ile Birliğin diğer organları arasında uyum ve işbirliği de entegre sınır yönetiminin bir başka önemli unsuru olarak bu Plan’da ifade edilmiştir.

3.5. Geri Kabul Anlaşması

Yasadışı göçle mücadelede bir diğer önemli hukuki araç, “*Geri Kabul Anlaşmaları*”dır. Geri Kabul Anlaşması-GKA, bir uluslararası anlaşma olma ve ülkeden çıkarılma sürecinin son halkasını oluşturma niteliğiyle öne çıkmıştır (Göçmen, 2014: 23). Göç Terimleri Sözlüğüne (2018: 21) göre “*Geri Kabul (Readmission)*”, başka bir devlete yasadışı giriş yaptığı veya söz konusu devlette yasadışı bir biçimde bulunduğu tespit edilen bir kişinin (kendi vatandaşı olan, üçüncü bir ülkenin vatandaşı olan veya vatansız kişiler) bir devlet tarafından geri kabul edilmesini tanımlar. Bu Sözlükte *Geri Kabul Anlaşması* (Readmission Agreement) ise düzensiz durumdaki yabancıların anavatanlarına veya onları geri göndermek isteyen devlete ulaşmak için üzerinden geçtikleri devlete geri gönderilmeleri için devletlerin izlemeleri gereken usulleri öngören anlaşma olarak ifade edilmiştir. Geri Kabul Anlaşmaları, özellikle AB üyesi devletlerle, AB’ye yönelik düzensiz göçe kaynak ya

¹² Düzensiz göçle mücadelede hem AB hem de Türkiye açısından büyük önem taşıyan “*Entegre Sınır Yönetimi*” çerçevesinde Birliğe aday Türkiye için de AB müktesebatına uyum sağlayarak sınır yönetimi konusunda gerekli düzenlemelerde bulunmak kaçınılmaz olmuştur.

da Türkiye¹³ gibi transit/köprü olan ve AB üyesi olmayan ülkeler arasında, ikili bazda ya da tüm AB üyesi ülkeler taraf olacak şekilde imzalanmaktadır. Bu sözleşmeye taraf muhatap devletler ise kendi topraklarından geçerek AB'ye ulaşan üçüncü ülke vatandaşı düzensiz göçmenleri “geri kabul etme” yükümlülüğünü üstlenmiş olmaktadır (Mülteci Hakları Koordinasyonu, 2016: 2). Esasında uluslararası anlaşmalar, sığınma hukuku ve temel insan hakları hukuku saklı kalmak kaydıyla, bir devlet, ülkesinde bulunan ve durumları yasal olmayan yabancıları ülkesinden çıkarma hakkına sahiptir (Akçadağ, 2012: 36). Yine uluslararası hukuka göre devletlerin yalnızca kendi vatandaşlarını “geri kabul etme” yükümlülüğü bulunmakta; toprakları üzerinden geçmiş olsa bile üçüncü ülke vatandaşı düzensiz göçmenleri kabul etmekle ilgili herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ancak bu anlaşmalarla “köprü” ülkeler işte böyle bir ilave yükümlülük altına girmiş olmaktadır (Mülteci Hakları Koordinasyonu, 2016: 2). Yani yasadışı göçmenlerin Türkiye’den geldikleri ülkeye iadesi veya Türkiye’den diğer bir ülkeye yasadışı geçiş yapan göçmenin Türkiye’ye kabulü amacını taşıyan “Geri Kabul Anlaşmaları”, dış sınırlarını düzensiz göçe karşı korunaklı hale getirmek isteyen Birlik için son derece etkin bir hukuki araçtır.

Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Anlaşmaya (ABİA79/3) göre Avrupa Birliği, 3. ülkelerle geri kabul anlaşmaları yapabilir. AB Batı Balkan Ülkeleri ile geri kabul anlaşmaları yapmıştır. Daha sonra farklı tarihlerde Doğu Avrupa ülkeleri ve Rusya Federasyonu, Sri Lanka, Moldova ve Ukrayna ile de geri kabul anlaşmaları imzalanmıştır (Özkan, 2011: 312). AB, ortak bir göç politikası geliştirmenin aracı olarak Amsterdam Antlaşması (1999) ile birlikte geri kabul anlaşmaları bağlatmak yönünden yetki kazanmış; Lizbon Antlaşması (2009) ile birlikte bu yetki daha da netleşmiştir. Birlik, bugüne kadar, 17 devlet ile Geri Kabul Anlaşması yapmıştır; bunlardan 16’sı yürürlüktedir ve dört devlet ile de buna yönelik müzakereler sürmektedir. Bu Geri Kabul Anlaşmaları, ufak tefek farklılıklar taşısa bile esas olarak aynı olup çoğu kez vize serbestisi ya da kolaylığı anlaşmalarıyla desteklenerek yapılabilmektedir (Göçmen, 2014: 26-27). AB, ilgili “köprü” ülkelerin altına girdikleri bu yükümlülük sebebiyle kendi ülke topraklarından AB’ye yönelik düzensiz göç hareketlerinin önlenmesi konusunda bu ülkelerin göstereceği gayretlerin artacağını ve önleyici tedbirlerin keskinleşeceğini öngörmektedir. Bu bakımdan Geri Kabul

¹³ Geri Kabul Anlaşması, yaklaşık on yıllık müzakerelerin ardından 16 Aralık 2013’te imzalanıp onaylanmasının ardından 1 Ekim 2014’te yürürlüğe girmiştir. Yani Türkiye’nin 16 Aralık 2013 tarihinde imzaladığı Geri Kabul Anlaşması, 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Anlaşmanın 24. maddesi uyarınca, tarafların üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları Anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren 3 yıllık bir geçiş süresi sonunda kabul etmeye başlamaları öngörülmüştür. Bu hüküm, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansızların 1 Ekim 2017 tarihinde kabul edilmeye başlanması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, 29 Kasım 2015 tarihinde gerçekleştirilen Türkiye-AB Zirvesi’nde, Türk vatandaşlarına uygulanan Schengen vizesinin Ekim 2016’da kaldırılmasını temin edecek şekilde, Geri Kabul Anlaşması’nın Haziran 2016’dan itibaren tam olarak uygulanması konusunda mutabakata varılmıştır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015: 4-5; Göçmen, 2014: 25). Ne var ki, AB, Türkiye’ye karşı vize serbestisini uygulama konusunda imtina etmiş ve bulunduğumuz tarih itibarıyla de henüz vize serbestisi uygulaması gerçekleştirilmiş değildir.

Antlaşmaları, AB açısından aynı zamanda AB'ye yönelik düzensiz göçü sınırlamayı amaçlayan önemli bir politika aracıdır (Mülteci Hakları Koordinasyonu, 2016: 2).

4. SONUÇ YERİNE: GÖÇ YÖNETİMİ VE MEKANİZMASININ DÜZENSİZ GÖÇE İLİŞKİN ÇÖZÜM KABİLİYETİ

Başta Suriye'de yaşanan politik kriz olmak üzere Ortadoğu ülkelerinin bir kısmında yaşanmakta olan politik ve ekonomik istikrarsızlıklar, sürekli çatışma/savaş hali, son yıllarda bu bölgelerde yaşayan insanların daha güvenli bölgelere gitmek için göç etmelerine neden olmuştur. Öteden buyana ekonomik nitelikli işgücü göçü yaygın olmakla birlikte son yıllarda yaşanmakta olan güvenlik/yaşam kaygı dolayısıyla yer değiştirme hareketleri, kitleler halinde sınır aşan düzensiz göçlere dönüşmüştür. Başta Türkiye olmak üzere çok sayıda Avrupa ülkesi, kitleler halinde gerçekleşen bu mülteci/sığınmacı göçüyle karşı karşıya kalmıştır. Bir taraftan barış ve istikrarın hüküm sürdüğü ülkeler hedef ya da transit ülke olarak bu olguyu bir ya da iki boyutuyla deneyimlerken, diğer taraftan yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalan çok sayıda insan, farklı coğrafyalarda sığınmacı ya da mülteci durumuna düşmüştür. Bu yolculukta insanlar, başta deniz yolu olmak üzere kara yolunu ve daha sınırlı biçimde hava yolunu kullanarak yer değiştirmektedir. Kara yoluyla gerçekleşen düzensiz göçte, ülke sınırı, sınır kapılarının kullanılması yerine arazinin/topografyanın yapısal özelliği nedeniyle güvenlik kontrolünün zayıf olduğu noktalarda yoğunlukla yaya olarak aşılmaya çalışılmaktadır. Deniz yoluyla ise ticari gemiler veya küçük botlar kullanılmak suretiyle yasadışı yollardan hedef ülkelere ulaşılmaktadır. Çıkkılan bu tekinsiz yolculukta karşı karşıya kalınan yüksek yaşam riskine ve sıklıkla yaşanan ölümcül vakalara rağmen ağırlıklı olarak deniz yolunun tercih edildiği anlaşılmaktadır. Bu yolculukta göç edenler, insan ticareti ve insan kaçakçılığı biçiminde gerçekleşen yasadışı eylemlerin içine de düşebilmektedir.

Günümüzde yaşanmakta olan ve sınır tanımayan bu göç hareketinde hedef ülkeye ulaşmak için yasadışı yolların kullanılması ya da hedef ülkeye yasal yollar kullanılarak girildikten sonra yasal izin alınmadan söz konusu ülkede kalma çabası, düzensiz göçün en az üç kıtayı içerecek biçimde geniş bir coğrafyada etkili olmasına neden olmuştur. Yaşam/güvenlik kaygısı dolayısıyla yaşanan bu göç hareketliliğinde öne çıkan cinsiyet ve yaş grubu çeşitliliği, söz konusu hareketin sonuçları itibarıyla oldukça ağır sosyolojik sorunlar içerdiğini ya da bu tarz sorunlara gebe olduğunu göstermektedir. Ayrıca güvenlik kaygısına dayanan bu göç olgusu, önceki dönemlerden farklı olarak yüksek yoğunlukta, dinamik biçimde ve göçenlerin yaşamını doğrudan tehdit eden riskler içermektedir. En temel insani haklara sahip olmak ve daha güvenli alanlarda yaşayabilmek amacıyla göç eden bu insanlar çoğu zaman insan tacirlerinin eline düşmekte; göç yolunda can vermekte; hedef ülkeye varmayı başarsalar dahi altyapısı zayıf ve donanım açısından yetersiz kaplarda kalmak ya da çok zor şartlarda barınıp çalışmak zorunda kalmakta;

yakalandıkları takdirde ise sınır dışı edilme durumuyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu yasadışı olayların neden olduğu insanlık dramına, transit ve hedef ülkelerin maruz kaldığı göç baskısına çözüm arayışı, başta AB olmak üzere çok sayıda ülkenin öncelikli gündem konusu haline gelmiş; yoğun göç baskısına çözüm arayışı, hedef ülkeleri, düzensiz göçle mücadele politikaları üretme ve bu politikalara küresel ölçekte işlerlik kazandırma gayreti içine sokmuştur.

Düzensiz göç akınına maruz kalan ülkelerin oluşturmak istediği ortak bir göç yönetim stratejisi ve mevzuatı ile bu bağlamda oluşturulmak ve işlevsel kılmak istenen düzensiz göçü önleme mekanizması, özellikle AB için düzensiz göçle mücadelede önemli bir araç olarak belirmiştir. Uzun bir süredir AB hukuk müktesebatı dâhilinde işlerlik kazandırılmaya çalışılan Schengen Anlaşması, Avrupa Sınır Güvenliği Politikası, Avrupa Birliği Komşuluk Politikası, Entegre Sınır Yönetimi ve Geri Kabul Anlaşmaları, Birliğin bu yöndeki çabası sonucu somutlaşan belli başlı düzensiz göçle mücadele araçları/mekanizmaları olarak belirmiştir. Schengen Anlaşması bağlamında Birlik Bölgesinde iç sınır kontrolleri kaldırıldı ve bu bağlamda oluşturulan Schengen Bölgesine ilişkin kurallar, kişilerin Birlik içinde serbest dolaşımının yanı sıra vize, iltica ve polis, gümrük ve yargı gibi konulardaki işbirliğin alt yapısını oluşturdu. Örneğin bu uygulama kapsamında Birlik Bölgesine giriş ve vize şartlarına ilişkin kurallar uyumlu hale getirilmiştir. Sınırların gözetimi konusunda ilgili idari birimler arasında koordinasyon sağlanabilmiştir. Düzensiz göçle mücadele konusunda ilgili birimlerin rol ve görevleri tanımlanmış; iltica talebinde bulunanlara ilişkin uygulanacak kurallar bu kapsamda belirginlik kazanmıştır. Birlik Bölgesindeki ilgili birimler arasında bilgi alışverişi konusunda işbirliği ve koordinasyon sağlanmıştır. Birliğin, kendine üye olan ülkeler dışında kalan yakın komşularıyla geliştirmek istediği Avrupa Komşuluk Politikası ile çevre, düzensiz göç, terörizm, ekonomik bütünleşme, siyasi işbirliği gibi konularda bu ülkelerle ortak çalışmalar yürütmeyi ve bilgi paylaşımı başta olmak üzere birçok alanda işbirliği içinde olmayı amaçlamıştır. Ayrıca Birlik, sınır kontrolleri ve yönetimi konusunda Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi geliştirme ve bu stratejiyi uygulanabilir kılma çabası içine girmiştir. Geri Kabul Anlaşmaları ile de göç akınına maruz kalan hedef/transit ülkeler için ülkesinde bulunan ve durumları yasal olmayan yabancıları ülkesinden çıkarma ve gerektiğinde bunu hayata geçirme hakkının tüzel altyapısı oluşturulmuştur. AB ülkelerine vize kolaylığı ya da vize serbestisi koşuluna bağlanmak istenen söz konusu bu Anlaşmalar bağlamında tehdit olarak görülen mülteciler/sığınmacılar, geldikleri ülkelere geri gönderilebilecek ve nihayetinde AB'nin Doğu'ya doğru genişleyen sınırları, düzensiz göçe karşı daha korunaklı hale getirilebilecektir. Birlik ile Türkiye arasında da Geri Kabul Anlaşması bağlamında müzakere konusu olan vize kolaylığı ya da vize serbestisi konusu, esasında Birliğin bu anlaşmaları yapmak istediği ülkelerle söz konusu Geri Kabul Anlaşmalarını imzalamaya ve uygulama konusunu daha cazip hale getirmenin bir önkoşulu olarak ortaya çıkmıştır.

AB'ye üye ülkelerde bulunan çok sayıdaki mülteci kampı, Geri Kabul Anlaşması bağlamında oluşturulan geri gönderme merkezleri, mülteciler/sığınmacılar için AB üyesi ülkelerin koyduğu sınırlı kabul kotaları veya göç edenler arasından eğitim, mali durum gibi ölçütlere bağlı olarak yapılan seçimlik uygulamalar, sıklıkla gündeme gelip eleştiriye konusu olmuştur. Mültecilere/sığınmacılara ilişkin bu uygulamalar konusunda gelinen noktada denilebilir ki insan haklarına dair uluslararası mevzuatın mültecilere ilişkin alınmış kararları ile AB'nin düzensiz göçe karşı geliştirmiş olduğu söz konusu bu korumacı mekanizma arasında ciddi anlamda paradoksal bir durum belirmiştir. Beklentinin AB göç mevzuatının da evrensel insan hak ve özgürlükler paralelinde gelişmesi yönünde olmasına karşın, AB tarafından geliştirilen bu sert ve aşırı korumacı politika/mekanizma göstermektedir ki, Birliğin bu konudaki yönelimi, hak ve özgürlükler konusunda geriye dönüşe işaret etmektedir. Öncelikle bu mevzuat ve mekanizma vasıtasıyla AB'nin mülteci göçünü olanca gücüyle komşu ülkelerde tutmak istediği ve süreci bu ülkeler üzerinden yönetmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Uluslararası insan hakları mevzuatına göre bir hak olarak tanımlanan mültecilik/sığınmacılık statüsü, nasıl oldu ve ne değişti de bugün AB üyesi ülkeler için düzensiz göç kapsamında sınırlandırılması hatta mücadele edilmesi gereken yasadışı bir girişime dönüştü? Üstelik uluslararası koruma/iltica hakkının tüzel altyapısının oluşumuna öncü olan ve ciddi anlamda emek veren bu ülkelerin tavrındaki/tutumundaki söz konusu bu değişiklik, ayrıca vurgulanıp üzerinde durulmaya değer görünmektedir. Esasında bu soruyu, en başta mülteci/sığınmacı durumuna düşen insan sayısındaki önlenemez artış ile gelişmiş ülke kentlerinin kamusal alanlarında sıklıkla yaşanır olan küresel ölçekli ölümcül terörist saldırılar bağlamında açıklamak mümkündür. Sayıca milyonları aşmış bu yoğunluktaki insanların asgari ihtiyaçlarının hedef ya da transit ülkeler tarafından nasıl karşılanacağı konusu da söz konusu bu ülkelerin kaygılanmasına neden olan bir başka anlaşılabilir gerekçedir. Bu yoğunluktaki mültecinin/sığınmacının ülkeye kabulü durumunda, kabul eden ülkenin politik, ekonomik, güvenlik ve sosyo-kültürel yapısındaki olası sorunlar, bu ülkeleri tedirgin eden başlıca konulardandır. Ayrıca daha önce de belirtildiği gibi terörizm, göçmen kaçakçılığı, insan ticareti gibi suçlamalar dolayısıyla mülteci/sığınmacı durumuna düşen bu insanlar, hedef ülkeler tarafından toplumsal güvenlik için bir tehdit olarak görülmeye başlanmıştır.

AB, başta politik ve sosyo-ekonomik istikrar olmak üzere demografik, güvenlik, kültürel kimlik, sosyal güvenlik sistemi ve iç güvenlik meseleleri gibi konularda yaşayabileceği olası sorunlar nedeniyle Birliğin iç düzen ve huzurunu korumak adına düzensiz göçe karşı sert önlemler alma eğilimindedir. AB'nin karşı karşıya kaldığını/kalacağını öngördüğü bu tehditler/riskler, Birliğin ekonomik ve politik varlığının sürdürülebilirliği açısından, uygulamak istediği göç politikasını/mekanizmalarını da nispeten anlaşılır kılmaktadır. Ancak düzensiz göçü önlemeye dönük bu uygulamalar/tedbirler, küresel ölçekte yaşanmakta olan bu trajediye çözüm olabilir mi? Belki de sorulması ve cevap bulunması gereken en elzem soru bu olmalıdır. Çünkü söz konusu düzensiz göç olgusunda mevzubahis

olan yerinden yurdundan olmuş, her türlü kamusal haklarını yitirmiş, en temel insani ihtiyaçlarını dahi karşılayamaz duruma düşmüş, sayı bakımından milyonları aşmış ve geçtikleri veya vardıkları ülkelerde çoğunlukla altyapı açısından zayıf/yetersiz kamplara tıkıştırılmış, aralarında çok sayıda kadın ve çocukların da bulunduğu insan selinin yaşam mücadelesi ve geleceğidir. Esasında bu sorun, insanlık vicdanını rahatsız eden insani bir sorun olmanın da ötesine geçerek, geniş bir coğrafyada güvenli bir geleceği tehdit eder bir boyuta erişmiştir.

Birlik, aleni bir biçimde uluslararası koruma/iltica normlarına bir sınır koymuş değildir. Ancak Birliğin, mülteci/sığınmacı akınına çeperinde tutmak için oluşturduğu bu politikasını/mekanizmasını, uluslararası koruma/iltica normlarının uygulanmasını örtük biçimde sınırlandıran bir sistem olarak değerlendirmek mümkündür. Diğer bir ifadeyle AB, doğrudan değil fakat bu politika/mekanizma üzerinden dolaylı olarak mülteci/sığınmacı göçünü çeperinde tutmak; dış sınırlarının aşılmasını zorlaştırmak suretiyle mültecilerin/sığınmacıların Schengen Bölgesine girmesinin önüne geçmek istemektedir. Tüm bu önlemlere rağmen devam eden mülteci/sığınmacı akınından anlaşılabilir ki, AB'nin düzensiz göçü önleme politikası/mekanizması, beklenen etkiyi yaratabilmiş ya da yer değiştirme hareketliliğini nihayete erdirebilmiş değildir. Belki de politik istikrarsızlığın hüküm sürdüğü bu ülkelerde sürekli çatışma ve iç savaş halinin sonlandırılması konusunda yürütülecek etkili ve samimi uluslararası bir işbirliği, söz konusu bu mülteci/sığınmacı akını durdurmakla kalmayıp yerinden yurdundan olanların yaşam alanlarına geri dönmelerine bile vesile olabilir. Bu ülkelerde barışın ve huzurun yeniden tesis edilmesiyle insanların tekinsiz yolculuklara çıkması engellenebilir. Gelişmiş ülkeler, ülkelerini ya da Birliğini, bu süreçte ötekileştirdikleri mültecilerin/sığınmacıların akınından korumak adına araya ördükleri yüksek duvarlar gibi geçici çözüm mekanizmalarını üretmek yerine, sorunun kökenine inen ussal, samimi ve pragmatist beklentilerden azade çözüm politikaları üretmenin gayreti içinde olmalıdır. Barışçıl bir ortamı göçe kaynak ülkelerde yeniden tesis etmenin yol ve yöntemi aranmalıdır. Özetle denilebilir ki, AB gibi uluslararası örgütler ya da dünyanın politik ve ekonomik konjonktürü üzerinde belirleyici olan gelişmiş ülkeler, bir politika değişikliğine gidip yıllardır iç savaşın ve politik istikrarsızlığın hüküm sürdüğü bu ülkelerde barışı yeniden tesis etmenin kararlı mücadelesini vermelidir. Kitlel olarak yer değiştirme hareketlerini sonlandıracak kalıcı/sağlıklı çözüm, elbette ki mültecilerin/sığınmacıların göçe meyletmelerine sebebiyet veren gerekçelerin ortadan kaldırılmasıyla ya da enazlaştırılmasıyla mümkün olabilir.

KAYNAKÇA

- ABDELSALAM, Elfatih A. (2015). “The Arab spring: Its origins, evolution and consequences... four years on”, Intellectual Discourse, Cilt: 23, No 1, 2015 s.119-139. https://www.researchgate.net/publication/284181844_The_Arab_spring_Its_origins_evolution_and_consequences_four_years_on?enrichId=rgreq-8e5d178e9b8c42ec377c3c25711c9b9d-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI4NDE4MTg0NDtBUzoyOTc3Nzk4MjI5MDczOTNAMTQ0ODAwNzY1MDE5Nw%3D%3D&el=1_x_3&esc=publicationCoverPdf, (Erişim Tarihi: 19.04.2018).
- ABİA-Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (2011). Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, <http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.12.2017).
- AKÇADAĞ, Emine (2012). **Yasa Dışı Göç ve Türkiye**, Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (BİLGESAM) Yayınları Rapor No: 42, Ankara.
- AKMAN, Adem; İsmail Kılınç (2010). “AB’de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB Sürecinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, Haziran 2010, s.9-29, <http://www.tid.gov.tr/Makaleler/467ademakman.pdf>. (Erişim Tarihi: 11.01.2018).
- Avrupa Konseyi (2014). “Sağınma, Sınırlar ve Göç İle İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı, Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı/2014”, file:///C:/Users/Acerr/Downloads/handbook-law-asylum-migration-borders_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 11.01.2018).
- BBC (2017). “History: The 9/11 terrorist attacks” http://www.bbc.co.uk/history/events/the_september_11th_terrorist_attacks, (Erişim Tarihi: 23.10.2017).
- BM Cenevre Sözleşmesi (2017). “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme”, http://www.danistay.gov.tr/upload/multecilerin_hukuki_durumuna_dair_sozlesme.pdf, (Erişim Tarihi: 11.01.2018).
- BMMYK ve T.C. İçişleri Bakanlığı (2005). İltica ve Göç Mevzuatı, http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf, (Erişim Tarihi: 15.03.2017).
- Council of the European Union (2017a). “Implementation Plan on Security and Defence”, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/implementation_plan_on_security_and_defence_18-10-2017.pdf, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).
- Council of the European Union (2017b). “SCHENGEN: Your gateway to free movement in Europe”, <http://www.consilium.europa.eu/media/30103/qc0114838enn.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).
- ÇAKMAK, Cenap (2014). **Uluslararası Hukuk: Giriş, Teori ve Uygulama**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- ÇAM, Fatih (2014). **Avrupa Birliği Göç Politikaları: Makedonya-Bulgaristan-Türkiye**, Alter Yayıncılık, Ankara.
- ÇELİKEL, Aysel (2016). **Yabancılar Hukuku**, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- ÇİÇEKLİ, Bülent (2013). **Açıklamalı Göç ve İltica Hukuku Terimleri Sözlüğü**, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Basım sayısı:1, Yayın No: 1299895, Nisan 2013.
- ÇİÇEKLİ, Bülent (2016). **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- DANIŞ, Çiğdem (2017). “Demografi: Nüfus Meselelerine Sosyolojik Bir Bakış”, http://www.acikders.org.tr/pluginfile.php/4144/mod_resource/content/2/TUBA1.pdf, (Erişim Tarihi: 02.08.2017).
- DOĞAN, Vahit (2016). **Türk Yabancılar Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara.
- DOĞAN, Vahit; Hasan Odabaşı (2004). **Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- EPRS-European Parliamentary Research Service (2018). “Recast Eurodac Regulation”. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589808/EPRS_BRI%282016%29589808_EN.pdf (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- EUR-Lex (2018). “Dublin Convention”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29> (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- EURODAC SCG - Eurodac Supervision Coordination Group (2016). “Report on the national preparation for the implementation of the Eurodac Recast” https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-04-00_report_implementation_eurodac_recast_en.pdf (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- European Commission (2018). “The Dublin System”, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- FRONTEX (2018). “Legal Basis”, The European Border and Coast Guard Agency (Frontex), <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/> (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- GİRİT, İlker (2017). Avrupa Sınır Güvenliği Ajansı: Frontex’in Amaç ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü - Avrupa Birliği Anabilim Dalı, https://igirit.files.wordpress.com/2017/06/avrupa-sinir-gucc88venlicc87gcc86icc87-ajansi-frontex_icc87n-amacca7-ve-uygulamalarinin-degcc86erlendicc87ricc87lmesicc871.pdf, (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- Göç Terimleri Sözlüğü (2018). IOM Uluslararası Göç Örgütü, http://www.goc.gov.tr/files/files/goc-terimleri_sozlugu.pdf, (Erişim Tarihi: 12.03.2018).
- GÖÇMEN, İlke (2014). “Türkiye İle Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt:13, No:2 (Yıl: 2014), s.21-86.
- GÖZLER, Kemal (2017). *İnsan Hakları Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınları, Bursa.
- İÇDUYGU, Ahmet, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya (2014). *Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları*, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere, MiReKoç Araştırma Raporları 1/2014 TÜBİTAK 1001_106K291, Eylül 2009, Koç Üniversitesi Göç Araştırmalar Merkezi, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen (2006). *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.
- KUNZ, Rahel (2014). “Epistemic Power of Frontex”, https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_S_00000020011.P001/REF, (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- MASSEY, Douglas S. (2016). “Göç Kuramlarında Kayıp Halka”, *Göç Dergisi*, Çeviri: Deniz Eroğlu; Onur Unutulmaz; İbrahim Sirkeci, Ekim 2016 Cilt: 3, Sayı: 2, s. 143-165 ISSN: 2054-7110 e-ISSN: 2054-7129, (www.gocdergisi.com).
- Mülteci Hakları Koordinasyonu (2016). “Türkiye ile AB Arasında İmza Edilen ‘Geri Kabul Antlaşması’na’ Dair Tutum Belgesi”, http://amnesty.org.tr/uploads/Docs/mhk_gerikabultutumbelgesi_web424.pdf, (Erişim Tarihi: 12.01.2018).
- ÖZGÜR, Ertuğrul Murat (2011). Nüfus Coğrafyası, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Coğrafya Bölümü Ders Notları, <https://cografyabilim.files.wordpress.com/2014/12/nufuscografyasc4b1.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.12.2017).
- ÖZKAN, Işıl (2011). *Avrupa Birliği Kamu Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- PERKOWSKI, Nina (2012). “A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex”, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp81-normative-assessment-frontex-2012.pdf> (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- REÇBER, Kamuran (2013). **Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri**, Dora Basım Yayın, Bursa.
- SERVANTIE, Deniz (2017). “Türkiye-AB Mülteci Sözlüğü”, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları-290, <https://www.ikv.org.tr/images/files/multecisozlugu.pdf> (Erişim Tarihi: 12.05.2018).
- SUR, Melda (2016). **Uluslararası Hukukun Esasları**, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı (2015). “Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyalogu”, <http://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.12.2017).
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı (2017). “Avrupa Birliğinin Tarihçesi” <http://www.ab.gov.tr/105.html>, (Erişim Tarihi: 15.12.2017).
- Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi (1999). “Tampere Başkanlık Sonuç Bildirisi Kararları 1999”, http://www.madde14.org/index.php?title=Tampere_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k_Sonu%C3%A7_Bildirisi_Kararlar%C4%B1_1999 (Erişim Tarihi: 09.05.2018).
- TDK-Türk Dil Kurumu (2017). “Büyük Türkçe Sözlük”, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).
- TINÇ, Mehmet Rifat (2014). “1963 Ankara Anlaşması ve Schengen Anlaşması: Türk Vatandaşlarının Vizesiz Dolaşım Hakkı”, TAAD, Yıl: 5, Sayı: 19, Ekim / 2014, s. 207-241, <file:///C:/Users/User/Downloads/e0169-9848d-26837-6c4f1.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).
- 1948 tarihli “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi”, <http://www.danistay.gov.tr/upload/insanhaklarievrenselbeyannamesi.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).
- 1950 tarihli “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”, Avrupa Antlaşmaları Serisi No. 5, <http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).
- 1951 tarihli “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi”, <http://www.goc.gov.tr/files/files/ltc%C4%B1ler%C4%B1nhukuk%C4%B1statusune%C4%B1%C4%B1sk%C4%B1nsozlesme.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.12.2017).
- 1967 tarihli “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol”, [http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C(1).pdf), (Erişim Tarihi: 24.12.2017).

ARAŞTIRMA

İNGİLTERE YEREL YÖNETİMLERİNDE SOSYAL HİZMET VE SOSYAL YARDIM¹

The Social Services and Benefits in Local Government in England

Dr. Öğr. Üyesi Ezgi SEÇKİNER BİNGÖL*

Geliş Tarihi: 16.04.2018 Yayına Kabul Tarihi: 06.06.2018

ÖZ

Bu çalışmada, İngiltere’de yerel konseyler tarafından sunulan sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar incelenmiş ve bu hizmetlerin yerel düzeyde sunumu ile ilgili Türkiye için ne gibi dersler çıkarılabilir sorusu üzerinde durulmuştur. İngiltere’de yerel konseyler, yasal konumları, yapıları ve görevleri itibarıyla Türkiye’deki belediyelere benzemektedir. Orta İngiltere’de Nüfusu 300.000 ile 500.000 arasında değişen beş şehirde bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Konsey üyeleri ve ilgili birim personeline yapılandırılmış anketler gönderilmiş, ilgili birim yöneticileri ile mülakatlar yapılmıştır. Çalışma sonucunda: İngiltere’de yerel düzeyde sunulan sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların türleri, bu hizmetlerin örgütlenmesi, geliştirilen muhtaçlık kriterleri ve Türkiye için çıkarılabilecek dersler üzerine sonuçlar sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İngiltere’de yerel yönetimler, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar.

ABSTRACT

The main aim of this study is to answer the question of what kind of lessons can Turkey local governments take from English local government’s social services and social aids. The local councils in England show some similarities with municipalities in Turkey, in terms of their legal status, and functions. In the study, it has been chosen five middle-scale cities; in England. The structured surveys were sent to related council personnel and depth interviews has been conducted with managerial. As conclusion, it has been concluded some lessons for Turkey about the type of social services and social aids, organisation of social services, benefits and neediness criteria.

Keywords: Local government in England, social services, social aids, benefits.

* Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, eseckinerbingol@ohu.edu.tr, orcid.org/0000-0003-1250-4102

GİRİŞ

İngiltere’de² yerel yönetimler; il (*county*), ilçe (*district*) ve köy (*parishes*) kademelerine ayrılmakta ve bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre de sınıflandırılmaktadır. Ayrıca hükümetin kendi isteği ile veya bazı yerel girişimlerle kurulan üniter otoriteler (*unitary authorities*) bulunmaktadır. Başkent Londra’da ise, Büyük Londra Yönetimi (*Greater London Authority*) özel statülü olarak düzenlenmiştir. İngiltere’de il, ilçe ve köy, Büyük Londra Yönetimi ve üniter otoriteler olmak üzere beş tür yerel yönetim bulunmaktadır. 2017 senesi itibari toplam yerel konsey ve üniter otorite sayısı 353’tür. Bunlardan 27 tanesi il konseyi, 201 tanesi ilçe konseyi ve 125 tanesi ise üniter otoritedir. İlçe konseylerinin 36 tanesi metropoliten ilçe konseyidir ve başkent Londra’nın 32 tane ilçesi bulunmaktadır (Sandford, 2017). İl ve ilçe konseylerinin bazıları tarihsel olarak veya Kraliçe’nin adlandırmasına bağlı olarak “Kent” konseyi olarak da adlandırılmaktadır. Yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak, kanunların belirlediği iş bölümüne göre işbirliği içinde görev yapmaktadırlar.

İngiltere’de yerel yönetimler, diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi herhangi bir yerel sorunla ilgili genel yetkiye sahip değildirler. Yerel yönetimler, yetki aşımı ilkesi gereği, ancak yasaların izin verdiği veya gerekli gördüğü işlevleri üstlenebilirler (Karasu, 2009: 225). Yerel yönetimlerin yasalarla belirlenmiş olan görevleri ve sundukları hizmetler şu şekildedir: eğitim, otoyol, ulaşım planlaması, yolcu ulaşımı, sosyal hizmetler, konut, kütüphane, boş zaman ve eğlence faaliyetleri, çevre sağlığı, çöp toplama, çöp tasarrufu, planlama faaliyetleri, stratejik plan, polis, yangın ve kurtarma, yerel vergilendirme (Communities and Local Government, 2012: 17).

İngiltere’de yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları çok çeşitli ve sayıca fazladır. Tipik bir üniter otorite, en az 700 çeşit hizmet dizinine sahiptir. Tarihsel olarak konseyler doğrudan hizmet sağlayıcı konumundadır. Toprağı alırlar, binayı ve araç-gereçleri ve gerekli personeli sağlarlar ve hizmeti sunarlar. Ancak konseyler zamanla farklı görevlere ve rollere de sahip olmuştur ve bunlar daha önemli hale gelmiştir. Son zamanlarda yerel yönetimler, diğer organizasyon ve kuruluşların faaliyetlerinde düzenleyici ve eşgüdümleyici roller üstlenmektedirler. Örneğin; barların ve restoranların içki izni ve lisansı, tiyatroların, kuaförlerin işletme lisanslarını vermek gibi. Benzer şekilde, özel konutların kayıtları, spor tesislerinin sertifikalanması gibi rolleri de vardır (Wilson ve Game, 2011: 35-36).

Konseylerin diğer bir rolü, bazı hizmetlerin sunumunda bireylere ve organizasyonlara danışmanlık ve finansal destek vererek bu hizmetlerin sunumunu kolaylaştırmaktır. Örneğin Yerel Eylem Takımı (Local Action Team), konseyin yoksullukla mücadele çalışmalarında kredi birliklerinin ortak olmasına yardımcı olurlar. Şirketlere ya da kooperatiflere kredi ya da burs verilmesine öncülük ederler. Yerel yönetimlerin doğrudan

¹ Bu çalışma yazarın doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

² Çalışma, Birleşik Krallık’ın İngiltere bölgesini ele almakta, Galler’i, İskoçya’yı ve İrlanda’yı kapsamamaktadır.

hizmet sunmak yerine, görevlerinde daha çok bir hizmet taşıyıcılığı (*service contractor*) rolüne doğru bir kayış yaşanmaktadır (Wilson ve Game, 2011: 36).

Yerel yönetimler, sosyal hizmetler konusunda asli yürütücü kurumlardır. Yerel otoriteler, sosyal hizmetleri planlar ve hizmetleri yürütürler (Henderson ve Knapp, 2003: 382).

Yerel yönetimler dışında temel sağlık hizmetlerini yürüten Care Trusts ya da Primary Care Trust birer ortak kuruluş olarak, 2011'e kadar Sağlık Bakanlığı'na (*National Health Service (NHS)*) bağlı olarak çalışmaktaydı. Bu birimler NHS'nin bütçesinin %80'inini sağlık harcamaları için kullanmaktadır. Care Trusts, yerel otoritelere sağlıkla ilgili konularda yetki delege edebilmektedir. Children's Trust ise, İngiltere'de çocuk hizmetleri ve beyin hasarı olan çocuklarla ilgili bir partner kuruluştur. Kendini İngiltere'nin en büyük hayırsever kuruluşu olarak da tanımlamaktadır. Çocuklara eğitim ve rehabilite hizmetleri vermektedir (Henderson ve Knapp, 2003: 382).

Kraliçe I. Elizabeth'in iktidarında 1600'lü yıllarda çıkarılan Yoksul Yasaları'ndan bu yana, İngiltere'de sosyal hizmetler öncelikle yerel düzeyde örgütlenmiştir, daha sonra merkezi düzeyde bu örgütlenme pekiştirilmiştir. Yerel konseyler tarihsel olarak sosyal hizmetler konusunda yürütücü kurumlardır. Yasal olarak da yerel yönetimler, her biri kendi bölgesindeki refahın gelişiminden, çevresel kalkınmadan ve gelişmeden sorumlu tutulmuştur (Local Government Act, 2002 (1) (a), 2 (a), (b)). Her yerel otorite, bulunduğu bölgenin sosyal, ekonomik ve çevresel refahı için stratejiler geliştirmekle zorunlu tutulmuştur (2002, 4. (1)). Örneğin; 2007'de çıkan Local Government and Public Involvement in Health Act (2007) Yasasında; yerel konseyler özel bir sağlık kuruluşu olan Primary Care Trust ile işbirliği yapmak zorunda kılınmıştır (Act, 116 (9), (a), (b)). 2014'te çıkan Care Act'e (Sosyal Hizmet Yasası) göre ise, yerel konseyler yalnızca hizmet alıcıların refahından değil, sosyal hizmet vericilerin refahı ve iyiliğinden de sorumlu tutulmuştur. Bu yasaya göre, Konseylere, yararlanıcıların sağlık hizmetlerine ulaşmasında bağımsız finansal danışmanlık yapma sorumluluğu verilmiştir (Care Act, 2014).

Bugün İngiltere'de 2014-2015 itibariyle yapılan toplam sosyal yardım harcaması 167.833 £ milyar'dır³. Bu harcamanın %96.3'ü; 161.597 £ milyar yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır (DWP, 2015). Türkiye'de ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın verilerine göre, 2014'te toplam yapılan sosyal yardım harcaması 20.393.993.000 TL'dir. Bunun 634.000.000 TL'si belediyeler tarafından verilmektedir. Sosyal yardımlardan yararlanan hane halkı sayısı 3.005.988'dir (ASPB, 2014: 74). Buna göre İngiltere'de yapılan sosyal yardım harcamaları yaklaşık olarak Türkiye'de yapılan sosyal yardım harcamalarının 40 katıdır. İngiltere'de Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı (*Department of Work and Pensions-DWP*) yanında çok sayıda partner kuruluş ve bağımsız

³ Bu harcamalara, bakıcı hizmetleri, engelli hizmetleri, işsizlik ödemeleri, universal credit, ısıtma yardımları, doğum ve anakık ödemeleri dâhildir.

kamu otoriteleri sosyal harcamalarda rol almakta, yerel yönetimler ise sosyal hizmetlerin yürütülmesinde ve özellikle sosyal konut sağlamada öncelikli olarak rol almaktadır.

Bu çalışma, İngiltere’de eski bir tarihe dayanan sosyal hizmet ve sosyal yardımların yerel düzeyde nasıl işlediğini anlamak ve Türkiye için öğrenilebilecekleri ortaya koymak amacı ile yola çıkmıştır. İngiltere’de hem merkezi hem yerel düzeyde, geniş kapsamlı örgütlenen sosyal yardım yapısı ve yerel yönetimlerin bu konudaki işlevleri merak uyandırmış ve yardımların organizasyonu ve verilme şekilleri; Türkiye’de sosyal yardım alanındaki; çok başlılık, mükerrerlik, evrensellik, yerel yönetimlerde sosyal yardımın siyasallaşması, kayırmacılık; muhtaçlık kriterlerindeki muğlaklıklar gibi dile getirilen sorunlar için ne gibi yanıtlar üretebilir sorusu üzerinde durulmuştur.

İngiltere’de seçilmiş üç il ve iki kent konseyinin sosyal hizmet ve sosyal yardım faaliyetleri incelenmiştir. Bu doğrultuda İngiltere’de nüfusu yaklaşık 300.000-500.000 arasında değişen orta nüfus ölçekli beş şehirde bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Seçilen şehirlerde nüfus ve 2012 Mayıs yerel seçimlerindeki siyasal dağılım (sosyal demokrat, muhafazakâr ve liberal konseyler) dikkate alınmıştır. Bu kriterlere göre İngiltere’nin kuzey batı ve orta bölgesinde dağılım gösteren şu beş şehir çalışmaya dahil edilmiştir:

- Manchester (550.000-Kuzey-Batı-Sosyal Demokrat),
- Coventry (318.000-Orta-Batı-Sosyal Demokrat),
- Wiltshire (471.000-Güney-Batı, Muhafazakâr),
- Cheshire West and Chester (329.000-Güney Batı-Muhafazakâr),
- Portsmouth (205.000-Güney Doğu-Liberal).

Konsey üyeleri ve ilgili birim personeline, konseylerin sosyal hizmet ve sosyal yardım programları üzerine anketler gönderilmiş, ilgili birim yöneticileri ve personel ile telefon mülakâtları gerçekleştirilmiştir. Anketlere toplam 8 konsey üyesi, 15 konsey personelinden yanıt alınmıştır. Mülakatlar, Portsmouth’dan 3, diğer konseylerden 1’er kişi olmak üzere 6 kişi ile gerçekleştirilmiştir. Çalışmada verilerin kısıtlı olmasından ötürü konseylerin resmi internet sayfalarına sık sık başvurulmuş ve ikincil veriler kullanılmıştır.

Tablo 1. Örneklem Konseylere İlişkin Genel Bilgiler

Konseyler	Bulunduğu Bölge	Nüfus	Ortalama Hane Halkı Geliri (Haftalık)	En Yoksul Yerel Bölge Sıralaması (326 Bölge İçinde)	Konseylere İlişkin Diğer Bilgiler
Manchester Kent Konseyi	Kuzey-Batı Greater Manchester Metropolitan Alan	502.900	540£	7	Sosyal Demokrat 10.000 Personel 13 Hizmet Birimi 96 Konsey Üyesi

Konseyler	Bulunduğu Bölge	Nüfus	Ortalama Hane Halkı Geliri (Haftalık)	En Yoksul Yerel Bölge Sıralaması (326 Bölge İçinde)	Konseylere İlişkin Diğer Bilgiler
Coventry Kent Konseyi	Orta-Batı West Midlands Metropolitan Alan	318.000	630£	46	Sosyal Demokrat 15.000 Personel 54 Konsey Üyesi
Ceshire West And Chester İl Konseyi	Güney-Batı Chester kenti ve çevresindeki kırsal alan	329.000	480£	99	Muhafazakâr 12.281 Personel 72 Konsey Üyesi
Wiltshire İl Konseyi	Güney-Batı	471.000	580£	218	Muhafazakâr
Portsmouth Kent Konseyi	Güney-Hampshire Bölgesi- Birleşik Krallığın tek ada kenti	205.000	510£	57	Liberal

Kaynak: Office For National Statistics ve Konseylerin resmi web sitelerinden yararlanılarak geliştirilmiştir.

1. KONSEYLERDE SUNULAN SOSYAL HİZMETLER

Konseylerde sunulan temel sosyal hizmetler; aile ve çocuklar için sunulan hizmetler, yetişkinler ve gençler için sunulan hizmetler, engelliler için sunulan hizmetler ve sosyal konut hizmeti şeklinde sınıflandırılmaktadır (CLG, 2012: 17).

1.1. Yetişkinler İçin Sunulan Hizmetler

Yerel konseyler tarafından sunulan yetişkin sosyal hizmetleri temel olarak üç gruba ayrılabilir:

- Bakıcılık ve evde bakım hizmeti,
- Bakıcı bulmak,
- Bakıcı değiştirmek.

Yetişkinlere yönelik sunulan sosyal hizmetlerin başında, yetişkin bakım hizmetleri gelmektedir İngiltere’de yaklaşık 6 milyon bakıcılık hizmeti bulunmakta ve ekonomiye yıllık 87.000.000£ katkıda bulunmaktadır. Yalnızca Manchester’da 60.000 bakıcı, akrabalarına, arkadaşlarına ve komşularına ücretsiz hizmet sağlamaktadır. Konseyler, özellikle ücretsiz bakıcılık yapan bu kimselere finansal destek vermektedir.

Bakıcı değişiminde konsey bakıma muhtaç, kendi kendine hayatını idame ettiremeyen, başkasının bakımına muhtaç olan kimseler için bakıcı sağlama, eğer kişinin evde bir bakıcısı varsa, bakıcının zaman zaman dinlenmek istemesi halinde yedek bakıcı sağlama hizmeti bulunmaktadır (<http://www.manchester.gov.uk>). Yetişkin bakımı için,18 yaş üzeri bireyler kapsama alınsa da bu hizmetlerde daha çok hedef gurubun yaşlılar olduğu görülmektedir. Hizmetlerin genel amacının, yaşlı kimseleri mümkün olduğunca bağımsız ve kendine yeter hale getirmek olarak belirtilmiştir.

Bu temel hizmetlere ek olarak, her konseyin kendi özelinde sunduğu bazı sosyal hizmetler bulunmaktadır: Manchester’da psikolojik danışmanlık ve konuşma terapileri, klinik hizmetleri⁴, alkol-madde bağımlılığı tedavi merkezleri, Coventry’ ve Wiltshire’da kişiye özel sosyal hizmetler (*personalisation*), Cheshire West and Chester’da tele-bakım hizmetleri bulunmaktadır. Manchester’da, hastaneye gitmede refakat etme, sosyal hizmet bedelini ödemede yardım⁵, Coventry’de huzurevleri, şiddet ve kötüye kullanılmaktan koruma hizmetleri bulunmaktadır. Bütün konseylerde yaşlı ve bakıma muhtaç yetişkinlere belli bir miktar nakdi yardım sunulmakta, nakdi yardımın finansmanı DWP tarafından sağlanmaktadır.

1.2. Aile ve Çocuklar İçin Sunulan Hizmetler

Yerel yönetimlerde çocuk hizmetleri DWP ile birlikte çalışan Children’s Trust adında İngiltere’de çocuk hizmetleri ve beyin hasarı olan çocuklarla ilgili bir partner kuruluş ile birlikte sunulan hizmetlerdir. Children’s Trust, kendini İngiltere’nin en büyük hayırsever kuruluşu olarak da tanımlamaktadır. Çocuklara eğitim ve rehabilite hizmetleri vermektedir (Henderson ve Knapp, 2003: 382). Children’s Trust yerel konseylerde çocuk hizmetleri ile ilgili hemen hemen her alanda işbirliği yaparak hizmet görmekte ve yerel konseylere destek olmaktadır. Konseylerde; Ailelere ve çocuklara yönelik sunulan genel hizmetler şu şekildedir:

- Çocuk koruması,
- Okul saatleri dışında çocuk bakımı,
- Çocuk bakıcılığı,
- Çocuk oyun merkezleri,
- Ailelere çocuk bakımı konusunda danışmanlık ve psikolojik destek hizmetleri,
- Çocuk oyun alanları,
- Koruyucu ailelik ve evlat edindirme hizmetleri.

Çocuk koruması hizmeti, kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocukları devlet koruması altına alma hizmetidir. Konseyler ailelere, çocuk bakıcılığı hizmetlerinin yanında koruyucu ailelik ve evlat edindirme hizmetleri sunmaktadır. İngiltere’de çocuk yoksulluğu son zamanlarda dikkate değer bir biçimde artmış, bu da konseyleri çocuklar için sunulan sosyal hizmetleri geliştirmeye ve çocuk yoksulluğu konusunda önlemler almaya itmiştir (http://menmedia.co.uk/manchestereveningnews/news/s/1470114_mapped-child-poverty-rates-in-manchester-amongst-highest-in-uk, E.T: 22.05.2018). Konseylerin çocuklarla ilgili birimleri çocukları ve gençleri korumak için farklı kurum ve kuruluşlarla

⁴ Konseyler National Health Service (NHS) ile birlikte her mahallede sağlık ocakları-klinikler açmakta ve ikamet sahipleri bu kliniklere kaydolmaktadır.

⁵ Kent konseyi kimi sosyal hizmetleri ücretlendirmiştir. Özellikle bakıcılık hizmetleri ücretlidir. Eğer kişiler Konseyin belirlediği kriterleri tam olarak karşılıyorsa konsey bu hizmetleri tamamen ücretsiz verebilmektedir. Ancak kişinin gelir durumu, tasarrufları belirli bir miktarın üstündeyse (yıllık 23.000£) bu hizmetler için ücret ödemesi gerekmektedir.

işbirliği içinde çalışmaktadır. Örneğin Coventry’de çocuklar için sunulan hizmetleri yöneten ayrı bir merkez (The Access and Inclusion Office), özel eğitime ihtiyaç duyan çocuklar için kurulmuş Özel Eğitim Koordinasyon Takımı (Special Education Needs Coordination-SENCO) ile birlikte çalışmaktadır. Ailelere çocuk bakımında destek için Parent Partnership Service adında bir özel bir kuruluşla ebeveynlere danışmanlık ve eğitim faaliyetleri verilmektedir. Konseylerde çocukların kötüye kullanımı hâlinde telefonla şikâyet hattı hizmeti bulunmaktadır. Wiltshire’da diğer konseylerden farklı olarak “çocuk yoksulluğunu önleme” birimi vardır (<http://www.wiltshire.gov.uk>). Portsmouth’da ise aile ve çocuk hizmetlerine ayrı bir önem verildiği görülmektedir. Aileler için Nisan 2012’de Positive Family Steps (FGS) birimi kurulmuş ve çeşitli sosyal dezavantajları olan ailelerin daha iyi bir hayat standardına ulaşması hedeflenmiştir.

1.3. Engelliler İçin Sunulan Hizmetler

Yerel konseylerde engellilere yönelik hizmetler NHS ile işbirliği ile gerçekleştirilmektedir. İncelenen her konseyde en yaygın hizmet Blue Badge (Mavi Bant) engelli park uygulamasıdır. Konseylerde engellilere yönelik sunulan hizmetler şu şekilde sıralanabilir:

- Engelli Park hizmeti,
- Evde bakım hizmetleri,
- Bakıcı destekleme ve bakıcı değişim hizmetleri,
- Ev içi tamir,
- Ev içi ekipman kurma,
- Rehabilitasyon-psikososyal destek hizmetleri,
- Mesleki eğitim-terapi hizmetleri,
- Kontrol hakkı (Right to Control),
- Ulaşım hizmetleri (Eve araç),
- Tıbbi malzeme hizmetleri,
- Tele-Alarm Hizmetleri,
- Engelli enformasyon büroları

Evde bakım, bakıcı desteği, bakıcı değişim hizmetleri yetişkin hizmetlerinde sunulan hizmetlerle içerik olarak aynıdır. Kontrol Hakkı hizmeti, şu şekilde tanımlanmıştır: “18 yaşın üzerinde engelli bir vatandaş, işe erişim, yetişkin bakımı, engelli bursu, bağımsız yaşama bursu ve iş seçme gibi hizmetlerin birinden yararlanıyorsa, bu hizmetlerin kendisine sunulma biçiminde değişiklik yapma talebinde bulunabilir.” (Görüşmecisi-6, 22.10.2012). Manchester, Coventry ve Chester kentlerinde evlerde ekipman kurma, öğrenme güçlüğü çeken ve bağımsız yaşayamayan bireylere öz bakım eğitimi sağlanmaktadır. Engelli hizmetlerinde önemli işbirliği kuruluşlarından biri olan Job Centre Plus ise, engellilere işe erişim olanakları sunmaktadır.

Her konseyde Engelli Enformasyon Bürosu, Otizm Stratejisi, e-öğrenme büroları gibi engelliler için danışma ve enformasyon büroları bulunmaktadır. Coventry’de; 0-18 yaş arası engelli kişilere, ailelerinden uzak vakit geçirebilecekleri, sosyalleşebilecekleri; bu şekilde hem aileleri için hem kendileri için dinlenme olanağı sağlayan kısa mola verme hizmetleri verilmektedir. Başka bir şekilde, Tele Alarm hizmetleri, engellilere konseyler tarafından verilen; bir kolye ucu ile yardıma ihtiyaç duymaları halinde kolye ucundaki düğmeye basmaları sayesinde yardıma ulaşmalarını sağlayan bir hizmettir (<http://www.coventry.gov.uk>). Wiltshire’da, Advance, Brandon Trust, Mencap, Reach, Voyage, Dimensions Independent Living gibi özel ortak kuruluşlar; engelli hizmetlerini desteklemektedir. Tele alışveriş hizmetleri, toplu taşıma kullanamayan engellilere özel araç tahsisi hizmetleri bu kuruluşların destekledikleri hizmetlerden birkaçıdır.

1.4. Konut Hizmeti

Konut hizmeti, İngiltere’de konseylerin sunduğu en temel sosyal hizmettir. İngiltere’de her konsey çoğunlukla özel sektörle işbirliği içerisinde ihtiyaç sahiplerine sosyal konut imkânı sağlamaktadır. Konut hizmeti aynı zamanda, seçimlerde oy kazanma aracı olarak görülmekte ve hükümetin sosyal refah tartışmalarının merkezinde yer almaktadır (<http://www.guardian.co.uk/society/2012/dec/29/universal-credit-poses-debt-threat>, E.T: 29.12.2012).

1972’den beri Right to Buy yasasına dayanarak yeni sosyal konut projeleri, konut birlikleri ile birlikte gerçekleştirilmektedir.

Konseylerin konut hizmeti kapsamındaki sunduğu hizmetler şu şekildedir:

- Kira yardımı,
- Ev vergisi yardımı,
- Konseyin sahip olduğu evlerden ev sağlama,
- Ev arayan kimselere ev bulma ve ev değişimi (emlakçılık).

Bu hizmetlerin yanında ev bakımı ve tamiri, bahçe düzenlemesi, online ev kiralama, ev sahibi ile kiracı arasındaki uyumsuzluklar konularında konseyler danışmanlık ve aracılık hizmetlerinde bulunmaktadır.

Konut ve kapsamındaki hizmetler için istenen kriterler her konsey için ve konseylerin işbirliği yaptıkları konut şirketlerinin talep ettiği kriterlere göre farklılık göstermektedir. Manchester dışındaki konseylerde konut hizmeti, konut şirketleri tarafından verilmektedir ve konut konusundaki muhtaçlık kriterleri standart değildir; bu şirketlerin koyduğu farklı kriterlere göre şekillenmektedir.

Aşağıda konseyler tarafından sunulan sosyal hizmetler Tablo.1’de görülebilir:

Tablo 2. İngiltere’de Yerel Konseylerin Sunduğu Temel Sosyal Hizmetler

	Manchester Kent Konseyi	Coventry Kent Konseyi	Cheshir West and Chester II Konseyi	Wiltshire İl Konseyi	Portsmouth Kent Konseyi
Konut	Kira yardımı Ev bulma Konsey evi Kıracı- ev sahibi arasındaki uyuşmazlıkları çözme	Coventry Home Finder şirketi işbirliği ile. Ev bulma Konsey evi Kıracı-ev sahibi arasındaki uyuşmazlıkları çözme	Özel Sektörde birçok firma birlikte çalışıyor: Plus Dane Group, Trust Home Chocices Housing Solution Services gibi. • Kira yardımı • Ev bulma • Konsey evi sağlama • Kıracı- ev sahibi arasındaki uyuşmazlıklarda danışmanlık- arabuluculuk • Gezici destek hizmetleri	Özel sektör: “HomeFor(4) Wiltshire” firması ile birlikte. • Ev sağlama • Ev bulma • Ev değiştirme • Kira yardımı • Arabuluculuk	Özel Sektör: Birçok firma birlikte çalışıyor Affinity Sutton, First Wessex, Hermitage Housing, Southern Housing Radian • Kira yardımı • Ev bulma • Konsey evi sağlama • Kıracı- ev sahibi arasındaki uyuşmazlıklarda danışmanlık- arabuluculuk
Sağlık ve Sosyal Hizmetler ve Yetişkin (Yaşlı) Hizmetleri İstenen Kriter: FACS	<ul style="list-style-type: none"> Alkol ve madde bağımlılığı: danışmanlık ve sağlık hizmeti desteği Bakıcılık: evde bakım ve bakıcı sağlama, yedek bakıcı bulma Sağlık ve ilaç danışmanlığı Ruhsal sağlık hizmetleri Yaşlı bakımı Muhtaç bakım desteği Evde bakım Bakıcı sağlama Bakım evi Muhtaç bakımı 	<ul style="list-style-type: none"> Sağlık ve ilaç danışmanlığı Koruma hizmeti Bağımsızlaştırma Kişisel bütçe oluşturma Doğrudan nakit para yardımı Ulaşım yardımı Yaşlı bakımı Bakıcı sağlama Bakıcı destek yardımı 	<ul style="list-style-type: none"> Yetişkin bakımı Çocuk bakımı Aile ve Çocuk bakımı Yaşlı bakımı Evlat edinme Evde bakım Huzur evi Evde bakım Ev içi bakım (Evdeki eşyaların kişilerin bağımsız yaşamasına yardımcı olacak şekilde düzenlenmesi, yenilenmesi) Bakıcı sağlama Tele bakım hizmetleri Yetişkin ve yaşlı kötüye kullanma şikayet hattı 	<ul style="list-style-type: none"> Aile Desteği Evde Bakım Konut Bakımı HIV ile mücadele Evde bakım Bakıcılık ve hemşirelik hizmetleri 	<ul style="list-style-type: none"> Yetişkin bakımı Aile ve çocuk bakımı Bağımsızlaştırma Doğrudan para yardımı Günlük yaşam yardımı Spesifik bir soruna yönelik yardımlar Evde bakım Huzur evi

	Manchester Kent Konseyi	Coventry Kent Konseyi	Cheshir West and Chester İl Konseyi	Wiltshire İl Konseyi	Portsmouth Kent Konseyi
Aile ve Çocuk Hizmetleri İstenen Kriter: FACS	Çocuk koruma ve bakım evleri	Evlat edinme, koruyucu ailelik • Bakıcılık • Engelli çocuk sahibi olan ailelere yardım	Çocuk Hizmetleri Departmanı (Childeren's Service Department) • Çocuk ve aile bakım hizmetleri, aile desteği • İş danışmanlığı ve psikolojik danışmanlık • Koruyucu Ailelik ve Evlat Edinme • Çocuk kötüye kullanma şikayet hattı.	• Çocuk Koruma • Özel Eğitim • Koruyucu Ailelik ve Evlat Edinme • Aile ve çocuk birimi • Çocuk yoksulluğu ile mücadele birimi	• Evlat edinme • Koruyucu ailelik

Kaynak: Görüşmecilerden elde edilen veriler ve konseylerin resmi internet sayfalarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 3. Konseylerin Sunduğu Konut Hizmetinde İstenen Kriterler

	Manchester Kent Konseyi	Coventry Kent Konseyi	Cheshire West and Chester İl Konseyi	Wiltshire İl Konseyi	Portsmouth Kent Konseyi
Konut Hizmeti Kriterleri	<ul style="list-style-type: none"> • Benefit calculator (Yardım hesaplama motoru) ile belirleniyor. • Yardım talebinde dürüst olma koşulu. • £16000'den az tasarruf sahibi olmak. • 22 yaş altı ve yüksek eğitime sahip olmayanlar. • Çocuk sahibi öğrenciler. • İstisnalar: eski eşin ya da akrabanın evinde kalmak, mültecilik, 5 yıldan az ikamet etmek gibi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gelir • Tasarruf • Mülkün büyüklüğü • Kiranın miktarı • Birlikte yaşayacak insan sayısı • Duruma göre A,B,C sekinde ihtiyaç skalaları var. (Örneğin: A-İstisna tıbbi ihtiyacı olan kişiler, aşırı kalabalık aileler, yasal evsizler, sağlıklı yaşam koşulları birincil öncelik.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Her şirketin farklı kriteri var. 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 ölçek belirlenmiş: • Platinyum (Platinum) (öncelikli istisna durumlar) • Altın (Gold Plus) (önemli ihtiyaçlar) • Altın (Gold) (önemli sayılabilecek ihtiyaçlar) • Gümüş (Silver) • Bronz (Bronze) 	<ul style="list-style-type: none"> • Her şirketin farklı kriteri var. • Semt • Yaş • Yardıma muhtaçlığın şiddeti

Kaynak: Konseylerin internet sayfalarından elde edilen verilerden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıda sunulan tablolara göre:

- Manchester Kent Konseyi dışındaki diğer konseylerde konut hizmeti özelleştirilmiştir.
- Sağlık, sosyal hizmetler, yetişkin bakımı hizmetlerinde belirlenen yararlanıcılar, konseyden konseye herhangi bir farklılık göstermemektedir.
- Konut dışındaki diğer sosyal hizmet alanlarında, başvuru ve hizmetlerden yararlanma kriterleri konseyden konseye önemli farklılıklar arz etmemektedir. Sosyal hizmetler, yetişkin bakımı, aile çocuk bakımı hizmetleri ile ilgili Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı'nın belirlediği temel kriter olan FACS geçerlidir.
- Sosyal hizmetlerin, onları sunan şehirler fark etmeksizin aynı standartta sunulduğu ancak konut hizmetinde konseyler özelleştirmeye gittiği için konseyden konseye sosyal konut hizmetinin yararlanıcıları ve bu kapsamda sunulan hizmetlerin içerikleri farklılık arz etmektedir.
- Konseylerde sunulan yetişkin bakım hizmetlerinde özellikle evde bakım, yaşlı bakım hizmetleri ve huzur evi hizmetlerine önem verildiği görülmektedir. Manchester ve Coventry gibi büyük konseylerde bu hizmetlerin içerikleri daha geniş tutulmuştur.
- Aile ve çocuklara yönelik hizmetlerde, kreş, çocuk bakıcılığı hizmetlerinin yanında, çocuk koruması, koruyucu ailelik ve evlat edindirme hizmetleri bulunmaktadır.

2. SOSYAL HİZMETLERİN VE SOSYAL YARDIMLARIN ÖRGÜTLENMESİ

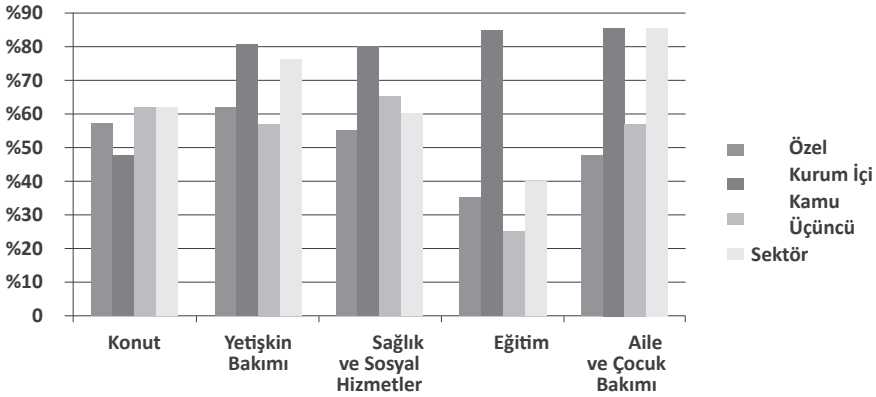
İngiltere’de sosyal yardımlar öncelikli olarak merkezi yönetim tarafından verilmektedir. DWP ve bakanlığın işbirliği içinde olduğu kurum ve kuruluşlar; Engelli ve Muhtaç Bakım Hizmetleri (*Pensions, Disability, Carers Services*) ve İş Bulma Merkezi (*Job Centre Plus-JCP*) temel sosyal yardımları sunmaktadır. Yerel otoriteler ise öncelikli olarak sosyal hizmetler sunumundan sorumlu olmakla birlikte kendi yönetsel kapasiteleri el verdiğince sosyal yardımlarda da bulunmaktadır. Bu bağlamda esasen konseyler, sosyal yardım sunumunda aracı kurum olarak görev yapmaktadır. Konseyler, sosyal yardım başvurularını almakta, Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı’nın belirlediği kriterlere göre yararlanıcıları belirlemede, bakanlık ise yardımların finansmanını gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla konseylerin verdiği sosyal yardımlar merkezi yönetim tarafından standardı ve şekli belirlenmiş yardımlardır ve konseyden konseye değişiklik göstermemektedir.

İngiltere’de refah uygulamalarının temelini oluşturan” Beveridge Raporu”nun en önemli prensiplerinden biri “refah devletinin evrenselliği” ilkesidir. Bu ilkeye göre sosyal yardımlar evrensel bir temelde sağlanmaktadır (Walker, 1993: 6-7). Sosyal yardımlar, ihtiyacı olan herkese sunulmalıdır ve bu kişilerin nerede yaşadıkları önemli olmamalıdır. Bu yüzden yardımların evrenselliği üzerine güçlü bir siyasal uzlaşma sağlanmıştır. “Yardımların yerelleşmesine yönelik İngiltere’de güçlü bir muhalefet vardır.

Herhangi bir sağlık hizmeti ya da sosyal hizmetin yerelleşmesi medya tarafından “posta kodu lotosu” (post-code lottery) olarak güçlü bir biçimde eleştirilmektedir. Buna göre; kişinin yaşadığı yerin, belirli kamu hizmetlerine ulaşmasında etkili olması, demokratik görülmemekte aksine kişinin yaşadığı yere göre ötekileştirildiği ve ayrımcılığa uğradığı olarak yorumlanmaktadır.” (G-7,01.10.2012).

Yerel konseyler ise sosyal hizmetlerin sunumunda merkezi yönetimle birlikte diğer sektörlerle de işbirliği içerisinde olduklarını ifade etmişlerdir. İncelenen her konsey sosyal hizmet ve yardım sunumunda özel sektör, üçüncü sektör ve diğer kamu kuruluşları ile işbirliği gerçekleştirildiğini ifade etmiştir. Burada farklı hizmetlerde farklı kuruluşlarla ortaklıklar kurulduğu belirtilmiştir. Anketlerde sorulan; Aşağıda gösterilen hizmetler (konut, sağlık ve sosyal hizmetler; yetişkin, aile ve çocuk bakımı, eğitim) için hangi tür kuruluşlarla (özel, kamu, üçüncü sektör, kurum içi) işbirliği gerçekleştirilmektedir? Sorusuna verilen yanıtlar doğrultusunda erişilen bulgular aşağıdaki gibidir:

Tablo 4. İngiltere Yerel Konseyler Sosyal Hizmetlerine İştirak Eden Kurum ve Kuruluşlar



Tabloda görüldüğü üzere; konut, yetişkin bakımı, sağlık ve sosyal hizmetler, aile ve çocuk bakımı hizmetlerinin hemen hepsinde farklı sektörler birlikte çalışmaktadır. Tabloya göre; konut hizmeti sunumunda incelenen şehirlerde; özel sektör, üçüncü sektör ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği gerçekleştirilmektedir. Konsey yöneticileri ile yapılan mülakatlarda; konut sunumunun konseylere ağır iş yükü getirmesi sebebi ile son yıllarda çoğunlukla özel sektörle işbirliği içerisinde gerçekleştirilmesinin daha çok tercih edildiği belirtilmiştir. Sağlık ve sosyal hizmetler, yetişkin, aile ve çocuk bakımında ise kurum içi işbirliği daha çok tercih edilmektedir. İngiltere’de özel sektör, kamu sektörü ve vakıf, dernek, gönüllü kuruluşları ifade eden üçüncü sektör ortaklıklarının yanında “in house” (kurum içi) denen diğer bir ortaklık biçimi mevcuttur. Bu ortaklık şeklinde;

kamu kuruluşu bir hizmeti kendi personelini ve kendi kaynaklarını kullanarak dışarıdan başka bir kuruluşa yaptırmaktadır. Bu, çoğunlukla dış kaynak kullanımının diğer bir deyişle taşeronluğun (outsourcing) tersi bir uygulama olarak ifade edilmektedir. Yetişkin, aile ve çocuk bakım hizmetlerinde üçüncü sektörün (vakıfların, derneklerin ve gönüllü kuruluşların) daha çok yer alması bu hizmetlerde işbirliği arayışının daha yüksek olduğunu göstermektedir.

3. KONSEYLER TARAFINDAN SUNULAN SOSYAL YARDIMLAR

Konseylere tarafından sunulan, iki temel sosyal yardım türünden bahsedilebilir:

- Konsey vergisi muafiyeti veya konsey vergisi indirimi
- Sosyal konut

Bu iki sosyal yardım, her konseyde zorunlu olarak sunulmaktadır. Konsey vergisi indirimi, konsey vergisi verecek durumu olmayan vatandaşlara muafiyet veya ödemede kolaylık şeklinde gerçekleşmektedir. Düşük gelir sosyal hizmetler kapsamında ele alınmıştır. Sosyal konut hizmetinin sosyal yardım boyutu; kira yardımı, fatura ödeme yardımları olarak sayılabilir.

3.1. Muhtaçlık Ölçütleri ve Hizmetlerden Yararlanma Kriterleri

Sosyal yardımlarla ilgili muhtaçlık kriterlerini Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı belirlemektedir. Ancak konseylere özellikle konut alanında ve konsey vergisi yardımlarında muhtaçlık kriterlerini kendileri belirlemektedir. Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı her konsey için kılavuz olacak bir “Hizmetlere Adil Ulaşım Kriteri” belirlemiştir. DWP tarafından belirlenen Hizmetlere Adil Ulaşım (*Fair Access to Care Services*) (*FACS*) kriterleri: Kritik (*Critical*), Önemli (*Substantial*), Hafif (*Moderate*) ve Düşük (*Low*) şeklinde dört eşikte belirlenmiştir (DWP, 2003).

3.1.1. Kritik (Critical) Eşik: Gelecek birkaç gün içerisinde kişinin hayatı tehlikesi varsa, önemli ölçüde gelişebilecek sağlık problemleri, kişinin ailesinde ve yakın çevresinde hayati ölçüde oluşabilecek zarar, ciddi bir biçimde kötüye kullanılma ya da ihmal varsa kritik eşik içindedir. Kişiler temel gereksinimlerini ve öz bakımını sürdüremiyorsa, çok önemli iş, eğitim, öğrenme olanaklarının sürdürülememesi durumu varsa kritik eşiktir. Benzer şekilde, önemli sosyal destek ilişkilerinin kaybedilmesi, ailesel, sosyal ya da diğer sorumluluklarını sürdürememesi halleri kritik eşik olarak tanımlanmıştır.

3.1.2. Önemli (Substantial) Eşik: Kişinin ailesi ve yakın çevresi üzerinde kısmi ölçüde oluşabilecek zarar-risk, kötüye kullanılma halinin ortaya çıkmış olması ya da muhtemel olması, çalışma, öğrenme ve eğitim imkânlarının sürdürülememesi,

önemli sosyal destek ilişkilerinin (ailenin, yakın çevrenin) desteğini kaybetmek, önemli sorumluluklarını yerine getiremiyor olmak.

3.1.3. Hafif-Ortalama (Moderate) Eşik: Kişinin öz bakımını ve günlük işlerini yerine getirememesi, eğitim, iş ve öğrenme gibi faaliyetleri sürdürememesi, bazı sosyal destek ilişkilerinden yoksun olması, birtakım ailesel ve diğer sosyal roller ve sorumlulukları yerine getiremiyor olması.

3.1.4. Düşük (Low) Eşik: Bir ya da iki kişisel ihtiyacını ya da günlük işini yürütememesi, eğitim, iş, öğrenme gibi faaliyetlere dahil olmada desteklenmemesi, bir ya da iki sosyal destek ilişkisinden yoksun kalınması, bir ya da iki ailesel ve diğer sosyal roller ve sorumlulukları yerine getirememesi şeklinde belirtilmiştir.

Konut şirketlerince sunulan konut hizmetinde ve diğer bazı özel sosyal hizmetlerde özel ihtiyaç ölçekleri kullanılmakta ve kriterlerin yerel olarak farklılaştığı görülmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada, İngiltere’de yerel yönetimlerde sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların nasıl sunulduğu anlaşılmaya çalışılmış ve bununla ilgili Türkiye için ne gibi dersler çıkarılabilir sorusu üzerinde durulmuştur. Çalışmanın sonunda İngiltere’de yerel konseyler tarafından sunulan sosyal hizmetlerin nasıl örgütlendiği, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bu konudaki görev ve yetki bölüşümü, hizmetlerin türleri ve muhtaçlık kriterlerinin nasıl belirlendiği anlatılmış; sonuç bölümünde Türkiye için alınabilecek dersler tartışılmış ve öneriler geliştirilmiştir:

Sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların nasıl örgütlendiği ile ilgili ilk sonuç; İngiltere’de sosyal yardımların merkezden yönetildiği, sosyal hizmetlerin ise yerel yönetimler inisiyatifinde olduğudur. Yerel yönetimlerin sosyal yardım konusundaki kaynak ve işlevleri sınırlıdır. Sosyal hizmetler, yerel yönetimlerce sunulmasına rağmen her bölgede standarttır. Türkiye’de ise; sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanında öncelikli olarak merkezi yönetim yetkili olmasına rağmen, bu hizmet alanlarında yerel yönetimlerin işlevleri genişlemektedir. Özellikle sosyal yardım alanında belediyeler etkindir. Bu durum ise, bu hizmet alanlarında çok başlılık, eşit ve standart hizmet sunumu sorunlarını doğurmuştur (Seçkiner Bingöl, 2015). Sosyal hizmetlerin İngiltere örneğindeki gibi evrensel bir temelde sunulması sorusu üzerinde durulmalı, tek çatı altında toplanması halinde yeni yönetsel modeller veya tamamen yerel yönetimler tarafından verilmesi halinde yönetsel kapasite destekleri geliştirilmelidir. Sosyal yardımların ise, merkezi yönetim tarafından tamamen nakdi bir şekilde verilmesi için İngiltere’de Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı örneği dikkate değerdir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tek gelir veya evrensel gelir benzeri uygulamalarla nakdi yardım üzerinde durabilir. İngiltere’de son zamanlarda gelişen evrensel gelir (universal credit) uygulaması, aynı sosyal yardımların yerine

kişilere tek bir gelir vererek sosyal yardım harcamalarının nakdi ve düzenli yapılmasına yönelik geliştirilmiş ve sosyal yardımların yanında sürmekte olan bir uygulamadır. “Eğer çalışmıyorsanız ya da düşük gelirli iseniz aldığımız belirli sosyal yardımlar yerine “universal credit” talep edebilirsiniz. Alacağımız aylık nakit yardım miktarı nerede yaşadığımız ve kişisel durumunuza göre değişmektedir. Bu krediyi alabilmeniz için devletten başka herhangi bir sosyal yardım almıyor olmanız gerekmektedir. Universal Credit’e Job Centre ofislerinden ya da konseylerden başvuru yapılabilmektedir” (G-6, 22.10.2012). Türkiye’de aynı yardım sunumunun taşıma maliyetleri yanında, yardım alan ailelerin teşhiri ve yardımların bölgeden bölgeye çok farklılıklar arz etmesi gibi dezavantajlarını gidermek için böyle bir tek gelir uygulaması da sosyal yardım harcamaları kapsamında uygulanabilir ve geliştirilebilir.

Muhtaçlık kriterlerinin belirlenmesine ilişkin bir çalışma yapılabilir ve bu konuda İngiltere örneğinden yararlanılabilir. İngiltere’de Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı tarafından belirlenen Hizmetlere Adil Ulaşım kriterleri; Kritik, Önemli, Hafif ve Düşük şeklinde dört eşikte belirlenmiştir. Yerel sosyal yardımlarda aynı hizmetler için farklı muhtaçlık kriterlerinden kaçınmak ve bir standart yakalamak için merkezi hükümet tarafından belirlenen dört ölçekli; kritik, önemli, ortalama ve düşük ihtiyaç çizelgesi Türkiye için de tüm belediyelerde uygulanabilecek bir örnek ölçeklendirme sistemi olabilir. Bu ölçeklerin içerikleri; dezavantajlı kesimlerin lehine geniş tutulabilir veya yerel farklılıklar gözetilerek değiştirilebilir, bu ölçek sosyal hizmet uzmanlarının subjektif değerlendirmelerini şüphesiz sınırlar veya kötüye kullanımları engeller. ASPB, böyle bir ölçeği, üniversiteler veya bilim kuruluşlarından yardım alarak geliştirmeli ve tüm belediyeler için uygulama zorunluluğu getirmelidir.

İngiltere’de yerel konseylerce sunulan sosyal hizmetlerin türleri, sosyal konut hizmeti dışında Türkiye’de yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlere benzemektedir. Engelli hizmetleri ve çocuklara ve gençlere yönelik hizmetlerin çeşitliliği ve bu hizmetlerde çeşitli paydaşlarla işbirliği içerisinde gerçekleştiği dikkat çekmektedir. Türkiye’de bu hizmetlerde yerel işbirlikleri veya özel sektör işbirlikleri azdır. Belediyeler, en fazla yeni projeler yoluyla bu hizmetleri çeşitlendirmekte ve sosyal belediyecilikte proje uygulamaları yaygınlaşmaktadır (Erder ve İncioğlu, 2008). Sosyal hizmetlerde yeni uygulamalarda yerel işbirliklerinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler dışında, merkezi yönetim kuruluşları da (başta Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olmak üzere, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na bağlı olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı’na bağlı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Sosyal Güvenlik Kurumu) çeşitli sosyal yardım hizmetleri sunmaktadır (Çetin, 2014 : 47-58). Merkezi yönetimin taşra kuruluşu olan ilçelerde örgütlenmiş olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları da

sosyal yardım sağlamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal hizmetler öncelikle merkezi yönetimde örgütlenmiş ve daha sonra yerel yönetimlere yayılmıştır. Yerel yönetimler Türkiye’de sosyal yardım alanında tâli bir rol üstlenmiştir. İngiltere’de ise, sosyal yardım önce yerelde başlamış daha sonra merkezileşmiştir. Bu yüzden, İngiltere’de yerelde sosyal hizmetlerin güçlü olması, Türkiye’de daha parçalı ve zayıf olması bu iki farklı yönetim geleneğinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de belediyelerin dezavantajlı kesimler konusundaki hizmetleri; kadınlar, engelliler ve yaşlılar üzerine yoğunlaşmıştır. İngiltere’de ise yaşlılar ve çocukların öncelikli olduğu görülmektedir. Türkiye’de korumasız ve dezavantajlı durumda bulunan, çocuk yoksulluğu yaşayan çocuklara yönelik koruyucu hizmetlerin yerel birimlerce de sağlanması önem arz etmektedir. Çocuklara yönelik şiddet ve kötüye kullanma üzerine şikâyet hatlarının açılması, çocuklara özel sosyal yardım programlarının oluşturulması, belediyelerde “çocuk yoksulluğu birimlerinin” açılması geliştirilebilecek önerilerdir.

Sosyal konut hizmetlerinin, İngiltere’deki gibi yerel yönetimlerce sunulması düşünülebilir. Türkiye’de yerel yönetimlerin sosyal konut sağlama çalışmaları bu taleple sık karşılaşmaları neticesinde sınırlı olsa da vardır. Örneğin Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, sosyal konut sağlamaktadır, Antalya Büyükşehir Belediyesi de öğrencilere barınma imkanları sunmaktadır (Seçkiner Bingöl, 2015: 249). Bu uygulamaların genişletilmesi, merkezi yönetimle işbirliği çerçevesinde yerel yönetimlere sınırlı da olsa sosyal konut sağlama imkânının sağlanması sosyal belediyeciliğin bir gereği olarak önerilmektedir. Yerel yönetimlerin sosyal konut tahsis etme konusunda merkezi yönetime göre; yerel ihtiyaçlara ve kentin dokusuna uygun konut tahsis etme gibi. avantajları olabilir.

İngiltere’de, yerel konseylerin istihdam konusunda merkezi yönetimin mahallelere kurduğu Job Centre ofisler ile birlikte çalıştığı görülmüştür. Türkiye’de belediyelerin istihdama yönelik çalışmalar yapması ve İŞKUR’la birlikte işbirliği yaparak bunu gerçekleştirmesine yönelik pilot uygulamalar vardır. Belediyelerin yerelde istihdam olanakları yaratabilmek konusunda önemli potansiyelleri bulunabilmektedir. Her belediyede bir kariyer ofisi açılarak yerel iş potansiyellerinin iş arayan vatandaşlarla, gençlerle, engellilerle ve kadınlarla buluşturulması sağlanabilir. Örneğin; Antalya Büyükşehir Belediyesi, belediyenin sosyal hizmetler bünyesinde açtığı Kariyer Ofisi uygulaması ile böyle bir girişim başlatmıştır. Kariyer ofisi İŞKUR’la işbirliği içerisinde, Antalya’da 40.000 iş başvurusu almış ve 11.000 kişinin iş bulmasına yardımcı olmuştur (Seçkiner Bingöl, 2015: 234)

Türkiye’de merkezi hükümetin, sosyal yardımın finansmanını tek elden yürütmesi mümkündür. Bu uygulama, Türkiye’de sosyal yardım alanında yaygın kabul edilen problemlerden olan; yerel birimlerin farklı miktarlardaki ve farklı çeşitlerdeki parçalı sosyal yardım uygulamalarının ve mükerrerliğin önüne geçilmesi bakımından faydalı

olacaktır. Finansmanın tek elden yürütülmesi, yerelde yozlaşmanın ve paranın kötüye kullanılmasını ya da yardımlarda kayırmacılığın minimuma indirilmesi bağlamında da önem kazanmaktadır. Bu uygulamanın dezavantajları, yerel ihtiyaçların göz ardı edilmesi veya aynı yardımların aynı olma avantajlarının ortadan kalkması olabilir. Ancak burada merkezi yönetimin sosyal yardım birimlerinin, yerel yönetimlerle olan ilişkisi önemlidir. Türkiye’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın bir sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar bakanlığı olarak görev yaptığı göz önünde bulundurulursa (Başaran, 2014: 4), sosyal yardımın finansmanını tek elden yürütmesi ve İngiltere örneğindeki gibi belediyelerin merkeze bağlı sosyal yardım bürolarının bulunması örgütlenmenin temel çerçevesi olarak düşünülebilir.

KAYNAKÇA

- ASPB (2014). **Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2014 Yılı İdari Faaliyet Raporu**, Ankara, http://sgb.aile.gov.tr/data/5434f307369dc31d48e42dc5/2014_idare_faaliyet_raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 07.05.2018).
- BAŞARAN, Sermet (2014). “Yerel Yönetimler ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Arasındaki Hizmet İlişkileri”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 1 Sayı: 23, s. 1-13.
- Care Act (2014), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/contents/enacted> (Erişim Tarihi: 01.02.2017).
- CLG (Commonwealth Local Government Group) (2012). Local Government in the United Kingdom 2012 Report., 2012, CLG, UK. (Erişim: 04.04.2013). <http://www.clgf.org.uk/userfiles/1/files/UK%20local%20government%20profile%202011-12.pdf>.
- Communities and Local Government, **Local Government Financial Statistics England**, No.22 2012, s.17.
- Colin Copus (2011). “Local Government in England, Observatory on Local Autonomy”, Age:2, Communication Category, http://www.ola-europe.com/en/actualites/article/archive/2011/jan/article/le-systeme-local-en-angleterre/?tx_ttnews%5BViewPointer%5D=4&cHash=38e0a72569, (Erişim Tarihi: 01.05.2013).
- ÇETİN, Hüsamettin (2014). **Türkiye’de Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımların Yeniden Yapılandırılması Üzerine Bir Değerlendirme**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- DWP (2003). Department of Health FACS, Guidance On Eligibility Criteria For Adult Social Care, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130107105354/http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4019641.pdf, (Erişim Tarihi: 01.09.2012).
- DWP (2015). Department for Work and Pensions, Benefit expenditure by local authority, 2000/01 to 2014/15, <https://www.gov.uk/government/publications/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2015>, (Erişim Tarihi: 7.5.2018).
- ERDER, Sema ve Nihal İncioğlu (2008). **Türkiye’de Yerel Politika’nın Yükselişi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- HENDERSON, Cathrine ve Martin Knapp (2003). “Social services in the UK: an annotated bibliography”, [http://eprints.lse.ac.uk/31002/1/Social%20services%20in%20the%20UK%20\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/31002/1/Social%20services%20in%20the%20UK%20(LSERO).pdf), (Erişim Tarihi: 05.05.2016).
- <http://www.investopedia.com/terms/i/in-house.asp#axzz2GY8c35Yu>
- <http://www.ukcities.co.uk/status/>, 07.05.2013.
- https://en.wikipedia.org/wiki/City_status_in_the_United_Kingdom
- <https://www.gov.uk/browse/benefits>, 01.11.2012.
- KARASU, Koray (2009). **İngiltere’de Kamu Yönetimi**, Editör: Güler, B. ve Diğerleri, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi, Ankara.
- Local Government Act (2002). United Kingdom, (Erişim: 02.12.2013). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>.
- Local Government and Public Involvement in Health Act (2007), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/28/contents>.

- Local Government Chronicle Council Control Map (2012). <http://www.lgcplus.com/lgc-council-control-2012-map-in-association-with-capita-symonds-and-sector/5002769.article>, (Erişim Tarihi: 19.10.2013).
- Office of National Statistics, Counties, Non-Metropolitan Districts, Unitary Authorities, www.statistics.gov.uk/geography/counties_nonmet_ua.asp, Nisan, 2013.
- Poverty in England: how Experian ranks where you live, <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2012/mar/06/poverty-england-experian-rankings#data>, (Erişim Tarihi: 28.11.2012).
- ROGERS, Simon, Poverty in England: How Experian Ranks Where You Live, <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2012/mar/06/poverty-england-experian-rankings>, (Erişim Tarihi: 06.03.2012).
- SANDFORD, M. (2017). Local Government in England: Structures, House of Commons Library, Briefing Paper Number 07104, March 2017, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.pdf>.
- SEÇKİNER Bingöl, Ezgi (2015). **Yerel Yoksulluk Yönetimi: İngiltere Örneği ve Sosyal Belediyecilik Bağlamında Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- SOCIAL SERVICE AND POVERTY SURVEY, <http://www.surveymonkey.com/s/KHYD79K>
- UNITED KINGDOM LOCAL ELECTIONS, 2012, http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_local_elections_2012, (Erişim Tarihi: 01.11.2012).
- WALKER, Carol (1993). **Managing Poverty Limits of Social Assistance**, Routledge, London.
- WILSON, David ve Chris Game (2011). **Local Government in the United Kingdom**, Palgrave Macmillan, London, UK.
- Work Out Benefits-Claim Benefits, http://www.manchester.gov.uk/site/scripts/documents_info.php?categoryID=200008&documentID=166, (Erişim Tarihi: 28.12.2012).
- www.cheshirewestandchester.gov.uk
- http://www.manchester.gov.uk/info/200015/carers/4611/services_for_carers, Erişim Tarihi: 01.01.2013.
- http://www.coventry.gov.uk/info/200091/services_for_older_people/990/disabled_facilities_grant, Erişim Tarihi: 22.05.2018.

GÖRÜŞMECİLER

- Görüşmeci-1 (G-1): Portsmouth Kent Konseyi-Konsey üyesi, 03.10.2012.
- Görüşmeci-2 (G-2): Portsmouth Kent Konseyi-Yetişkin Sosyal Hizmetler Yöneticisi, 08.10.2012.
- Görüşmeci-3 (G-3): Portsmouth Kent Konseyi-Konut Hizmetleri Yöneticisi, 15.10.2012.
- Görüşmeci-4 (G-4): Chester- Yardım Yönetimi 13.10.2013.
- Görüşmeci-5 (G-5): Çocuk Sosyal Hizmetler Yöneticisi, 22.10.2012.
- Görüşmeci-6 (G-6): Yetişkin Sosyal Hizmetler Yöneticisi, 22.10.2012.
- Görüşmeci-7 (G-7): Prof. Birmingham Institute of Local Government Studies 01.10.2012.

ÜNİVERSİTELERDE UYUŞMAZLIK ÇÖZÜMÜ ARACI OLARAK KAMPÜS OMBUDSMANLIĞI: ÖĞRENCİLERİN ALGILARINI ÖLÇMEYE YÖNELİK BİR ANALİZ

*Campus Ombudsman as A Instrument for Dispute Resolution in the Universities:
An Analysis for Measuring the Students Perceptions*

Dr. Öğr. Üyesi Ümmühan KAYGISIZ*

Geliş Tarihi: 25.03.2018 Yayına Kabul Tarihi: 18.05.2018

ÖZ

Üniversiteler, öğrenciler ile üniversite arasındaki uyumsuzlukların nasıl yönetileceği konusunda bazen zorlanmaktadır. Üniversitenin sorun çözücü konumunu teşvik etmek ve iyileştirmek için kampüs ombudsmanlığı diğer mekanizmaların yanında önemli bir alternatif sunabilmektedir. Bazı ülkelerde öğrenci mağduriyetlerini çözmek için önemli bir mekanizmadır. Bu çalışmanın amacı, kampüs ombudsmanı adlı öğrenci mağduriyeti giderme biriminin öğrencilerdeki algısını ve kurumun etkinliğini ortaya koymaktır. Çalışmada öncelikle konuyla ilgili genel literatüre değinilmiştir. Sonrasında kampüs ombudsmanı algısı ön lisans, lisans ve lisansüstü öğrencilerde ölçülmüştür. Mülakat tekniği kullanılarak gerçekleştirilen çalışma sonuçlarına göre, kampüs ombudsmanı öğrenciler açısından tercih edilebilir bir kurumdur.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kampüs Ombudsmanı, Üniversite, Kamu Yönetimi.

ABSTRACT

Universities are sometimes challenged when it comes to managing disputes between students and the university. The campus ombudsmanship can offer an important alternative to other mechanisms in the act of promoting and improving the University's problem-solving position. In some countries, it is an important mechanism for solving student complaints. The purpose of this study is to examine how students perceive what is called as the campus ombudsmanship, a student relief unit, and to further assess its effectiveness. In the study, firstly the general literature on the subject was reviewed. Afterwards, associate degree, undergraduate and graduate students' perceptions about the campus ombudsmanship were measured. According to the results of the interviews, the campus ombudsmanship is a preferable unit for students.

Keywords: Ombudsman, Campus Ombudsman, University, Public Administration.

* Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ukaygisiz@mehmetakif.edu.tr, orcid.org/0000-0003-0418-0144

GİRİŞ

Ombudsmanlık, zorlu sınavları geçerek, ilk İskandinav ülkelerinde, daha sonra İngilizce konuşan ülkelerde bazı adaptasyonlarla 200 yılı aşkın zamandır varlığını sürdürmektedir. Ombudsmanlık, bireysel vatandaş şikâyetlerinin çözümü için, eşsiz, verimli ve ucuz bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır.

Makalenin konusunu oluşturan kampüs ombudsmanı, öğrenci ve eğitim ombudsmanı şeklinde ortaya çıkmıştır. Üniversite öğrencileri, ilk ve orta öğrenim öğrencilerine göre daha çok ve daha çeşitli sorunlarla karşılaştıkları için, öğrenci ombudsmanı aslında üniversitelerde daha yaygın olduğundan uygulandığı ülkelerde kampüs ombudsmanı haline gelmiştir. Özellikle, akademik konular, danışmanlık, kayıt, ayrımcılık, iş bulma, not verme ile ilgili problemler, şikâyet prosedürü ve politikası, öğretim üyesi- öğrenci anlaşmazlıkları, finansal yardım, disiplin, ulaşım vs. konular kampüs ombudsmanı görev alanındaki konulardır (<http://www.ombuds.siu.edu>, 23.02.2017).

Kampüs ombudsmanını tartışırken “ombudsman” kavramını tanımlamak başta gelen zorluktur. Genellikle, üniversitenin şikâyetlerin çözülmesine yardımcı olması için birden fazla iş birliği yapacağı kuruma ihtiyacı olacaktır. Ombudsman konsepti, bir üniversitenin etkili bir şikâyet yönetimi sağlayabileceği çeşitli yollardan biridir. Bu kapsamda çalışmanın amacı, kampüs ombudsmanı adlı öğrenci mağduriyeti giderme biriminin öğrencilerdeki algısını ve kurumun etkinliğini ortaya koymaktır. Bunun için önlisans, lisans ve yüksek lisans düzeyinde öğrencilerin konuya dair algılarını ölçmeye yönelik bir analiz gerçekleştirilmiştir.

1. OMBUDSMAN VE KAMPÜS OMBUDSMANLIĞI

Geçtiğimiz yüzyıl boyunca hükümet yönetimi faaliyetlerinin büyümesiyle doğru orantılı olarak bürokratik davranışlarla ilgili şikâyetler de artmıştır. Böylelikle ombudsman kurumu, dünyanın birçok ülkesinde devlet tarafından kurulmuştur. Ombudsmanın tarihi, çağdaş biçiminde 1809 İsveç ombudsmanına kadar uzansa da, kurum 1960’lardan itibaren İskandinav ülkelerinin dışına yayılmaya başlamıştır (Reif, 2000: 5-9, 11-13, 23-30).

En popüler geleneksel ombudsman modeli, Danimarka ve Norveç gibi Batı İskandinav ülkelerinde kurulan yargılama veya soruşturma yetkisine sahip olmayan ofislere dayanmaktadır. Ombudsmanın genel hedefleri kamu yönetiminin performansının iyileştirilmesi ve kamuya hesap verilebilirliğin artırılmasıdır. Kanada Yüksek Mahkemesi, “Ombudsman’a verilen yetkilerin, mahkemelerin, yasama organının ve yürütmenin etkin bir şekilde çözemediği idari sorunlar” şeklinde olduğunu belirtmiştir. Ombudsman ofislerinin çoğu demokratik ülkelerde kurulmuştur. Bu tür bir hükümette, ombudsman, yasama organı, mahkemeler ve diğer kamu kurumları tarafından uygulanan denetimlere ek olarak, yürütme gücü üzerinde başka bir kontrol görevi görmektedir. Mahkemelere ve idari mahkemelere tamamlayıcı veya ek olarak işleyen, ombudsmanın diğer kamu sektörü

uyuşmazlık çözüm mekanizmalarına göre hız ve erişilebilirlik gibi bazı avantajları vardır. Erişilebilirliğinin bir unsuru, kurumun kullanımının şikâyetçiye ücretsiz olmasıdır (Reif, 2004: 2).

Ombudsman, bir devlette şeffaflığı ve demokratik hesap verebilirliği arttıran sonuç olarak iyi yönetişimin inşasına yardımcı olan bir mekanizmadır. Ayrıca, bazı ombudsman kurumları hem idari gözetim hem de insan hakları koruma işlevlerine sahip haklar ombudsmanı olarak görev yaparlar. Genel olarak ise, ombudsmanlara yolsuzlukla mücadele, yasaların güçlendirilmesine önderlik etme ve / veya çevre koruma işlevleri de dâhil olmak üzere yetkiler verilebilir. Klasik bir ombudsman bazı şikâyetleri insan hakları unsurlarıyla çözebilir. Ombudsman, uluslararası insan hakları hukukunun uygulanması için yerel yargı dışı bir kurum olarak davranmaktadır. Ombudsman, idarenin yasadışı veya daha geniş çapta adil olmayan veya uygunsuz işlemlerine karşı vatandaş şikâyetlerini soruşturma yetkisine sahiptir.

1709'da Rusya askeri bir yenilgisinden sonra, İsveç kralı XII, Charles Osmanlı Devleti'ne birkaç yıl sığınmıştır. Kral, kendisi ülke dışındayken İsveç'teki yönetim bozulması sorunları üzerine 1713'de, İsveç idaresinin ve yargısının davranışını denetlemek için bir temsilci tayin etmiştir. Görevlendirilen kişi özellikle vergi toplayanları, hâkimleri ve kral adına hareket edenleri denetlemekle görevlendirilmiştir. Böylelikle 1719'da resmi *Justitiekanslern*'i (Adalet Şansölyesi) seçilmeye başlanmıştır. Yasa ihlal edildiğinde veya başka bir suistimalin tespit edilmesi halinde, *Justitiekanslern* yasal olarak işleme başlayacak güçtedir. Ombudsman kavramının modern anlamda kullanılışı İsveç'te 1809'da gerçekleşmiştir. Kabul edilen yeni bir Anayasa ile Ombudsmana icra yetkisini kullanma konusunda bazı kontroller yapma olanağı verilmiştir. 1809 Anayasası ile kamu idaresini ve yargıyı denetlemek ve resmi görevlerini yerine getiremeyenleri yargılamak için parlamento tarafından atanan yeni bir kurum olarak *Riksdagens Justitie Ombudsman* (Parlamento Adalet Ombudsmanı) atanmıştır. Kurum geliştikçe, salt bir yasama izleyicisi olmaktan çıkıp halkın şikâyet sürecine girmesi sürecine dönüşmüştür (Reif, 2004: 5).

İsveç halkını koruma ihtiyacı ile ortaya çıkan Ombudsmanlığın günümüzde farklı versiyonları vardır. Ombudsman birçok tüzük, ilgili kurallar ve yönetmeliklere dayalı olarak problem çözen kişi olarak adlandırılmaktadır. Bütün ombudsmanların kolaylaştırıcı (Enabler), müzakereci, hakem, savunucu rolleri mevcuttur (Stieber, 1987: 3-5). Bunların yanı sıra Ombudsman müstakil araştırmacı, etkinleştirici, komisyoncu ve siyasi aktivisttir. Ombudsman kavramı ya da "şikâyet adamı" başlangıçta sivil hükümetlerin organizasyonunda bir yenilik olarak ortaya çıkmıştır. Ajan veya avukat anlamı ile İsveç'ten alınan ombudsman kelimesi o zamandan bu yana, dünya genelinde sivil toplum kuruluşları tarafından kabul edilmiştir (Kaygısız, 2016: 1917).

Ombudsmanlık rolünün incelenmesinde İsveç ve diğer İskandinav ülkeleri, bazı temel unsurları ortaya koymaktadır. Birçok Ombudsman savunucusu onun en doğru fonksiyonu

olarak bir “vatandaş savunucusu” ya da “adaletin temsilcisi” olduğunu (Quade, Bennett, 1964: 377-88; Werner, 1967: 391-92; Madden, 1967: 2-9; De Nardis, 1966: 2-3) ileri sürmüşlerdir. Buradan yola çıkarak Ombudsmanın görevinin bürokrasinin çıkarları ve suistimallerine karşı vatandaş haklarını ve çıkarlarını savunmak ve korumak olduğu söylenebilir. Ombudsman şikâyetleri alıp inceleyen, bulguları rapor eden, adil ve eşitlikçi yaşamın yerleşmesine yardımcı olan tarafsız bir kişidir (McKee, 1979).

Ombudsman konsepti, İskandinav ülkelerinde yaklaşık 200 yıldır ayakta kalmış, İsveç’ten sonra Finlandiya, Danimarka, Norveç, Yeni Zelanda gibi ülkelerin ardından çoğu ülkeye yayılmıştır. Daha sonra İngilizce konuşulan ülkelerde (Commonwealth) bazı uyarlamalarla geliştirilmiştir. Bireysel vatandaş şikâyetinin kolaylıkla çözülmesi için eşsiz, verimli ve ucuz bir yanıt mekanizması olarak ortaya çıkması tercih edilirlğini arttırmıştır (Özden, 2010: 30-31).

Ombudsmanın klasik bağlamda bazı değişikliklerle birlikte üç çeşidi ortaya çıkmıştır. Bunlar: Klasik ombudsman, avukat ombudsman ve kurumsal ombudsmandır. Sonrasında ombudsman kurumuna ihtiyacın daha da artmasıyla ombudsmanın görev alanı da genişlemiştir. Aynı zamanda sahip olduğu denetim alanlarında uzmanlaşma belirleme başlamıştır. Parlamento ombudsmanı, insan hakları ombudsmanı, çocuk hakları ombudsmanı, silahlı kuvvetler ombudsmanı, öğrenci ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, basın ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanı gibi türler ortaya çıkmıştır. Bu şekilde kurumun uygulama alanlarının çeşitlenmesi bazı ülkelerde daha spesifik türleri de ortaya çıkarmıştır. Hollanda’da gelişen, emeklilik ve sigorta ombudsmanı, Güney Afrika’da uygulanan kadın hakları ombudsmanı ve ABD ve Kanada’da gelişen çevre ombudsmanı bunlardan bazılarıdır (Özden, 2010: 52-53).

Çok farklı türleri ve farklı ülke gelenekleri olmasına rağmen geleneksel olarak ombudsman denildiğinde vatandaşın hükümetin kötü yönetiminden korunduğu kamu denetçisi akla gelmektedir. Görüldüğü üzere, ombudsman, 1960’lardan bu yana giderek çoğalmış ve türleri çeşitlendirilmiştir. Bazı ülkelerde ombudsmanların oynadığı rolleri belirlemeye yönelik anketler yapılmıştır. Bu çalışmalarda ombudsman işlevine ilişkin yaklaşımlar kapsamlı olarak incelenmiştir. Örneğin Hill (1983) tarafından yapılan araştırmalarda Ombudsman işlevine yönelik altı model veya yaklaşım belirlenmiştir. Bunlar müstakil araştırmacı, etkinleştirici, komisyoncu, hakem, savunucu ve siyasi eylemcidir (McKee ve Belson, 1990: 204). Bazı yazarlarca belirlenen rollerin neredeyse her alanında klasik ve uzmanlaşmış ombudsmanlar arasında yüksek düzeyde bir benzerlik olduğu iddia edilmektedir (Stieber, 1987).

1.1. Kampüs Ombudsmanlığı

Kampüs Ombudsmanı, bir üniversitede veya şikâyetlerin başka yerlerden kaynaklanmasına rağmen, öncelikle öğrencilerden şikâyet alan bağımsız bir araştırmacıdır.

Onun etkisi, eleştiri, takdir, ikna ve tanıtım aracıyla hissedilmektedir (Janzen, 1971: 33). Bir üniversite ombudsmanının rolü yasamadaki rolünden farklı değildir. Hükümetteki meslektaşları gibi, birçok üniversite ombudsmanı, kural, yönetmelik, politika ve haksız uygulamalara karşı değişiklik ve iyileştirme öneren “değişim ajanları”dır. Bunun yanı sıra, üniversite ombudsmanları belki de hükümetten daha çok danışmanlar, müşavirler ve eğitimciler olarak hareket ederler. Onlar zamanlarını, bireyleri hakları konusunda bilgilendirmek, şikâyet ve itirazlar için mevcut kanallar hakkında açıklama yapmak ve bu prosedürlerin kullanımı için kişilere yardımla geçirirler (McKee, 1979). Kampüs ombudsmanı, öğrencilerin bir türlü kendilerini ifade edemediği, sorunlarını dile getiremediği durumlarda onlara yardımcı olarak eğitim ve öğretim konularında görüşlerini almaktadır. Fakülte öğretim üyelerinin ve idarenin dikkatinden kaçan sorunları ve aksaklıkları tespit edebilme noktasında adeta ekstra göz kulak olmaktadır. Aynı zamanda bir erken uyarı sistemi gibi hareket ederek eğitimdeki sorunları önceden fark ederek öğretim üyeleri ve idareyi olası problemlere karşı uarmaktadır. Bunların yanı sıra üniversitede akademik faaliyetlerin devamı için uygun psikolojik atmosferi oluşturabilmektedir (Herring ve Mendleson, 1999: 576-577).

Kampüs ombudsmanın farklı ülkelerde uygulanışına bakılacak olursa örneğin, Birleşik Devletler’de bazı nedenlerle ombudsman gelişimi oluşmamış ancak kolejlerde ve üniversitelerde denenmiştir. Ülke genelinde belirli sayıda kampüs ombudsmanı bulunmaktadır. Özellikle Kaliforniya, 1968’den itibaren kampüs ombudsmanı atamaktadır (Poblano, 1974: 97). Amerika Birleşik Devletleri gibi Kanada ve Birleşik Krallık üniversiteleri, 1960’lar ve 1970’lerin öğrenci huzursuzlukları deneyimi yaşamıştır. Amerika Birleşik Devletleri’nde ilk zamanlarda Hawaii ve Oregon dışında Ombudsmanlık genel kabul görmese de 1971 Yükseköğretim Carnegie Komisyonu Raporu (Stieber, 1987), kargaşa ile başa çıkma yöntemi olarak ombudsman bürolarının kurulmasını öngörmüştür. Sonrasında Ombudsmanlık yaygın bir araç olarak Amerika kampüslerinde yer bulmuştur. Böylelikle üniversiteler ve kolejler, kendileri aleyhine şikâyetleri, geniş sosyal ve politik konulardan ayırarak tanımlama ve çözme konusunda söz hakkı almışlardır (Stieber, 1987). 1977 yılında Kansas Üniversitesi’nde Öğrenci İşleri Daire Başkanı olarak görev yapan bir biyoloji profesörü yarım zamanlı olarak atanan ilk ombudsman olmuştur. Ombudsmanlık pozisyonu için belirtilen şartlar “Kansas Üniversitesi fakülte statüsünde minimum altı yıl deneyim” ve “kişilerarası becerilere sahip olmak” şeklinde belirlenmiştir. Ayrıca başarılı aday “öğretim ve danışmanlık deneyimi göstermeli hem de kapsamlı üniversite organizasyon ve prosedürleri bilgisi” ve “şikâyetleri çözme” becerisi göstermelidir. Adaylar arasında yapılan tercihlerde, “temel hukuk bilgisi” ve “şikâyet konularında önceki deneyim” oldukça önemli yer tutmaktadır. Pozisyon deneyimli öğretim üyeleri tarafından doldurulacaktır. Kişinin birinci elden konularda tecrübeli, hem de kabul edilebilirliğinin olması gerekmektedir. Kampüs ombudsmanının yerine getirdiği görevler genel olarak: Üniversitenin akademik ve akademik olmayan kuralları ile yönetmelikler

ve prosedürlerine ilişkin ilgili üniversite topluluk üyeleri tarafından kullanılabilir bilgi ve yardım için bir kaynak olarak hizmet vermek; iddia edilen eşitsizlikler konusunda öğrenci, akademik ve idari personel üyelerinin şikâyetlerini kabul etmek; gerekli ya da arzu ettiği durumlarda kurallar, yönetmelik değişiklikleri ve prosedürlerle ilgili olarak yetkililere tavsiyede bulunmaktır (Shelton, 2000: 82).

Kampüs ombudsmahlığı ile ilgili 1970'li yıllardan itibaren Amerika, Kanada ve İskandinav ülkeleri gibi ülkelere yönelik çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Öncelikle, Ralph Poblano (1974) ombudsmanlık meselesine derinden inanan doktora tezinde temel kaygısının kampüs ombudsmanı rolünün, idealde ve uygulamada olanla karşılaştırmak olduğunu ifade etmektedir. Buna göre, üniversite kampüsünde ideal bir kamu denetçisi için fikir ve rehber sunulmakta, öğrenciler için bazı bilgiler sağlanmaktadır (Pablano, 1974: 97). McKee ve Belson (1990), Kanada üniversitelerinde ombudsmanlık kurumuna dair yaptığı araştırmayı dört temel konu etrafında geliştirmiştir. Bunlar; Ombudsmanın konseptinin gözden geçirilmesi; ombudsman kavramının Kanada üniversiteleri tarafından benimsenmesini etkileyen faktörler; ombudsmanlık bürolarının etkinliği ile bağlantılı faktörler ve üniversite ombudsmanlarının karşılaştırmalı çalışmalarıdır. Genel olarak klasik ombudsman modeline en yaklaşan operasyonların en etkili şekilde çalıştığı ve hizmet ettikleri kurumlarda yüksek düzeyde kabul gördüğü tespit edilmiştir (McKee ve Belson, 1990:197). Anita Stuhmcke (2001), kampüs ombudsmanının üniversitelerin öğrenci mağduriyetlerini çözmek için etkili bir şikâyet yönetimi sağlayabileceğini belirtmiştir. Genellikle, bir üniversite bu tür şikâyetlerin çözülmesine yardımcı olması için birden fazla mekanizma ile iş birliği içerisinde olmalıdır. “Üniversite ombudsmanı” adlı öğrenci mağduriyeti giderme birimi gelecekte de etkili olmaya devam edecektir. Bazı üniversiteler kampüs ombudsmanlığı adı altında değil de “öğrenci dekanı” olarak ifade ettikleri birim üzerinde durmaktadır (Stuhmcke, 2001:181).

Amerikan yüksek öğrenim sisteminde ise kampüs ombudsmanlığı 1977 yılından sonra daha da yaygınlaşmaya ve akademik çevrelerde buna ilişkin yaklaşımlar ve çalışmalar başlamıştır. Bunlardan bir tanesi Fred G. Janzen (1971)'in Amerikan yüksek öğreniminde kampüs ombudsmanının mevcut durumunu belirlemeye yönelik çalışmasıdır. 73 Amerikan yüksek öğrenim kurumundan toplanan veriler temel alınarak kampüs ombudsmanlığı bir çok boyutuyla incelenmiştir. Çalışma, ilgili literatürün analizi, Amerikan üniversitelerinde kamu denetçisinin görevlerinin analizi ve örnek grubun oluşturduğu ombudsman uygulamalarının analizi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Çalışmada ombudsmanlığın bazı yüksek öğretim kurumlarında popüler şekilde büyüdüğü fikri doğrulanmıştır. Ombudsmanlık faaliyetlerini harekete geçiren mantığı belirlemeyi ve atamaların dayandığı bazı temelleri vermeyi amaçlamıştır. Ombudsmanlık fikrine, sık sık, idaredeki sorunları çözmek için yeni yaklaşımlar geliştirmede üniversitelerin ilgi duyduğu sonucuna varılmıştır (Janzen, 1971: 1-202).

Üniversitelerde Ombudsmanlık kavramının benimsenmesini etkileyen faktörler farklı olsa da amaç aynıdır. Öğrenci mağduriyetlerini çözmek, öğrenci şikâyetlerini değerlendirmek temel gayedir. Bu bağlamda ombudsman yapısal çerçevede eğitim hiyerarşinin bir parçasıdır. Akademik yapının bürokratik birimlerine karşı öğrenci veya personel mağduriyetlerine karşı meşru sınırlı icra yetkisine sahip daha spesifik olarak, geniş tahkikat ve ikna edici gücü olan bir Ombudsmana her zaman ihtiyaç vardır (Kaygısız, 2016:1917). Kampüs ombudsmanı çoğunlukla bir öğrenci hakları savunucusu, danışman, psikolog ve arabulucu olarak görev yapmaktadır (London, 1970: 350).

Genel işlev olarak soruşturma, öneri, bilgi, teşvik ve acil durumlarda özel hizmetlere katılım gibi konular Ombudsmanlık ile ilgili olarak sayılmaktadır. Ombudsmanlık görev alanına girmeyen konular ise: a) Ombudsman üniversite veya ilgili birimlerin yetkileri konusunda öneriler yapabilir, ancak, üniversitenin yasal yetkileri ötesinde hiçbir yetki kullanamaz. b) Ombudsman, üniversite ile ilgili politika, ya da her türlü araştırma, sorular sorma ve kurumun iyileştirilmesi ve verimli işleyişi için uygun öneriler yapabilir, ancak yasama veya yargı prosedürleri yerine geçemez; c) Ombudsmanın, kişisel ve personel kayıtlarına erişimi olabilirken etkilenen tarafların yazılı izni olmadığı sürece o bilgiyi açıklayamaz, gizlilik ilkesine uymalıdır; d) Ombudsmanın kamu bulguları ve önerileri geniş bir yere sahipken, şikâyetçilerin taleplerini korumak zorundadır (Speck,1971: 2).

Howard Rowland (1969) kurum, kolej ve üniversite ombudsmanlığı görevi için önemli olan unsurları şöyle sıralamaktadır. Rowland'a göre; bir kampüs Ombudsmanı kurumdaki diğer insanlar tarafından çoğu zaman desteklenen, güvenilir ve nispeten istikrarlı bir yapı halinde olmalıdır. Ombudsman ofisi üst seviye akademik ve idari pozisyonlarla maaş ve prestij açısından eşdeğer olmalıdır. Öğrencilerin kolayca erişilebileceği ama ana yönetim binasından ayrı, bir sekreter ile özel bir ofisi olmalıdır. Kampüs Ombudsmanı kurumdaki öğretim ve danışmanlık konusunda deneyimli bir fakülte üyesi olmalı ve öğrenciler, meslektaşları ve yöneticiler O'na karşı son derece saygılı olmalıdır. Her halükarda onun akademik disiplini olmalı, bazı temel yasa bilgilerine sahip olmalı ve sivil Ombudsman konseptini iyice tanımalıdır. O öğrencileri temsil eden komite, fakülte ve idare tarafından dikkatle seçilmelidir. Gerçek atama kurumun en yüksek idari görevlisinin önerisi üzerine kurum yönetim kurulu tarafından yapılmalı veya teyit edilmelidir. İki yıllık bir dönem için tayin edilen ombudsmanın görev süresi karşılıklı anlaşma ile ve seçici kurul tarafından yenilenebilir olmalıdır. Ombudsman, kurumunun tüm üyelerine periyodik genel raporlar sunmalıdır. Ombudsman kamuoyuna genel bir açıklama yapabilir. Gizli raporlar hazırlayabilir. Ombudsman olarak hizmet ederken, öğretim görevini ya da diğer fakülte görevlerini ifâ gerekli olmamalıdır. Ombudsman, akademik ve akademik olmayan, bireysel öğrenci şikâyetlerine, kurumu ilgilendiren konulara açık olmalıdır. O, sahip olduğu yetki ve yeterlilik dâhilinde hangi şikâyetlerin soruşturmasının yapılacağına karar vermelidir. O gerçek öğrenci mağduriyetinin giderilmesi için ikna edici gerekçelerle mümkün olduğunca

süratli ve adil olmalıdır. Yönetmelik ve prosedür değişiklikleri için çalışarak öğrenci mağduriyetlerini gidermek için bir model geliştirebilir. Kendi inisiyatifiyle soruşturma yapmaktan ziyade öğrenci şikâyetleri üzerine harekete geçmelidir. Ombudsmannın, tıbbi, psikolojik ve gizli hükümet kayıtları dışındaki tüm kampüs ve ofis dosyalarına erişimi olmalıdır. O gördüğü her durumda gizli kayıtlarını tutmalıdır. Onun kararlara ters ve düzenlemeleri aşan şekilde disiplin cezası verme yetkisi olmamalıdır. Onun sorumluluğu, diğer araçların yerini almak değil, öğrenci şikâyetleri için bir telafi takviye yol olmalıdır (Speck, 1971: 4; Janzen, 1971: 229-231).

Ombudsmanlık rolünün başarısı için, topluluk ya da örgüt içinde aktif önemli deneyim; güç etkilerinden bağımsızlık; yansızlık ve tarafsızlık; gerekli bilgileri toplamak için araştırmacı güç; otorite olanlara tavsiyeler için sorumluluk tanınması; gizlilik ve ombudsman sorunları getirenler ile çalışma gibi unsurlara ihtiyaç vardır (Shelton, 2000: 83).

Türkiye’de ilk ve orta öğrenim ile yüksek öğrenim kurumlarına bakıldığında öğrenci ve eğitim konularına ilişkin özel bir ombudsman bulunmamaktadır. Bunun yerine kısmen, öğrenci danışmanlık uygulamaları, kredi ve yurtlar müdürlükleri ve bazı üniversitelerde uygulanan öğrenci dekanlığı birimleri bulunmaktadır (Özden, 2010: 52-53).

2. ÖĞRENCİLERDEKİ KAMPÜS OMBUDSMANI ALGISININ ÖLÇÜLMESİ

Çalışmada üniversitelerde sorun çözme konumunu teşvik etmek ve iyileştirmek için geliştirilen Ombudsman konseptinin, öğrenci mağduriyetlerini çözmek için nasıl bir metod olduğu noktasında öğrencilerin algılarını ölçmek amaçlanmaktadır. Çalışma, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesinin ön lisans, lisans ve lisansüstü programlarından seçilmiş olan üç grupta uygulanmaktadır. Öğrenciler seçilirken amaçlı örneklem yöntemi tercih edilmiştir. Amaçlı örneklem yönteminin tercih edilmesinin sebebi bu yöntemin derinlemesine araştırma yapmaya uygun zengin bilgiye sahip örneklerin seçilmesine imkân vermesidir. Bu örnekleme yönteminin kullanıldığı niteliksel araştırmanın geçerliliği örneklemin büyüklüğüne değil seçilen örneklemin zengin bilgi birikimi ile ilişkilidir (Layder, 2013: 88-89). Bu bilgiler ışığında çalışmada seçilen örneklemin ombudsmanlık kavramı ile ilgili farkındalıklarının olması ve hazır bulunuşluk seviyeleri dikkate alınmış ve lisans düzeyinde Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi üçüncü sınıflar, yüksek lisans düzeyinde Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi anabilim dalı öğrencileri ve ön lisans düzeyinde Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Tefenni Meslek Yüksekokulu Yerel Yönetimler öğrencileri çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır. Çalışmada ön lisans düzeyinde 26 öğrenci, lisans düzeyinde 36 öğrenci ve yüksek lisans düzeyinde 6 öğrenci ile görüşülmüştür. Toplamda 68 öğrenci çalışmada yer almıştır.

Çalışmada, üniversite kampüsünde bir kamu denetçisi, bir kampüs ombudsmanı fikrine yönelik öğrencilerin bilgileri ve algıları belirlenmektedir. Çalışma, açıklandığı üzere üç seçilmiş grupta uygulanmaktadır. Nitel araştırma tekniklerinden bir tanesi olan mülakat yöntemi kullanılmıştır. Mülakat ya da görüşme; sözlü iletişim yoluyla veri toplama (soruşturma) tekniğidir. Bir diğer deyişle mülakat; önceden belirlenmiş, ciddi bir amaç için yapılan, soru sorma ve yanıtlama tarzına dayalı karşılıklı ve etkileşimli bir iletişim sürecidir. Mülakat, araştırılan konunun bütün boyutlarını kapsayan, daha çok açık uçlu soruların sorulduğu ve detaylı cevapların alınmasına olanak veren, yüz yüze, birebir görüşülerek bilgi toplanmasına imkân veren bir veri toplama tekniğidir (Tekin, 2006:101).

Çalışmada veri toplama yöntemi olarak yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılmıştır. Bu yöntem yapılandırılmış ve yapılandırılmamış mülakatlar arasında yani iki uç arasında yer almakta (Karasar, 1995:165), araştırmayı yapan kişiye esneklik sağlamaktadır. Araştırma konusu ile ilgili genel bir literatür taraması yapıldıktan sonra mülakat soruları hazırlanmıştır. Araştırmada üniversite öğrencilerine yöneltilen sorular şunlardır: 1) Ombudsman kavramını duydunuz mu? Kampüs ombudsmanı kavramından ve faaliyetlerinden haberdar mısınız? 2) Size en çok çağrışım yapan kampüs ombudsmanı rolü hangisidir? Neden? 3) Öğrenciliğiniz boyunca yaşayacağınız problemlerde **kampüs ombudsmanına** gitmeyi tercih eder misiniz? 4) Öğrenciliğiniz boyunca yaşayacağınız hangi problemlerde **kampüs ombudsmanına** gitmeyi tercih edersiniz? 5) Sizce kampüs ombudsmanı olacak kişi en çok hangi niteliği taşımalıdır? 6) Sizce kampüs ombudsmanı olacak kişi hangi meslekten olmalıdır? Neden? 7) Kampüs Ombudsmanı hukuki ve mali açıdan nasıl olmalıdır? Oluşturulan görüşme soruları araştırma kapsamındaki öğrencilere yöneltilmiştir. Mülakat esnasında öğrencilerin kendilerini rahat ve huzurlu hissedebileceği ve görüşlerini samimiyetle açıklayabilecekleri bir ortam sağlanması bakımından gereken hassasiyet gösterilmiştir.

Çalışmada “araştırma” amacı ile yapılan mülakat tekniği ile kampüs ombudsmanına dair başlıca konu başlıkları oluşturulmuştur. Çalışmadaki ölçülen ana temalar dört alana ayrılmıştır: (1) Ombudsmanın başlıca görevleri (2) uyumsuzluk-çatışma yönetimi prosedürleri (3) Ombudsmandan beklenen roller ve (4) kurumsal, hukuki ve mali yapı.

3. BULGULAR

Veri kaynakları, çalışma rol modelinin kavramsallaştırılması için kullanılmıştır. Öncelikle kampüs ombudsmanı hakkında öğrencilere kısa bir bilgi verilerek mülakatın ne amaçla yapıldığı anlatılmıştır. Çalışmada belirlenen sorular öğrencilere sorulmuştur. Görüşme tekniği ile elde edilen veriler sayısallaştırılarak frekans olarak ifade edilmiştir. Elde edilen verilere göre üç grubun rol algılamaları her konu başlığına göre tablolatılmıştır. İlk olarak öğrencilere ombudsman kavramından haberdar olup olmadıkları sorulmuştur. Buna göre görüşme yapılan 26 ön lisans öğrencisinden 2’si kavramı bildiğini ifade

etmiştir. Fakat hepsi de kampüs ombudsmanı kavramını duymadıklarını belirtmiştir. Lisans ve yüksek lisans öğrencileri ise ombudsman kavramını bildiklerini fakat kampüs ombudsmanını hiç duymadıklarını ifade etmişlerdir.

Çalışmada görüşme yapılan öğrencilere dinleyici, danışman, sevk kaynağı, değişim temsilcisi ve araştırmacı gibi roller arasından kendisine en çok çağrışım yapan kampüs ombudsmanı rolü sorulmuştur.

Tablo 1: Kampüs ombudsmanı tarafından en çok paylaşılan roller

Rol	Önlisans (f) ¹	Lisans (f)	Y. lisans (f)
Dinleyici	1	3	
Danışman	19	16	2
Değişim görevlisi			
Araştırmacı	3	4	
Arabulucu	2	8	3
Avukat	1	1	
Hakem		3	1
Politik eylemci		1	

Tablo 1’de kampüs ombudsmanı tarafından en çok paylaşılan roller görülmektedir. Mülakata katılan ön lisans, lisans ve yüksek lisans öğrencilerinin verdiği cevaplara göre en yüksek frekans sıklığı olarak ön lisans ve lisans öğrencilerinde “**danışman**”, yüksek lisans öğrencilerinde “**ara bulucu**” rolü ön plana çıkmıştır. Görüldüğü gibi kampüs ombudsmanı rolü olarak danışman ve ara buluculuk özelliği öğrenciler açısından daha önemli bulunmuştur. G1² üniversite bünyesinde yaşadıkları sorunlar açısından çekinmeden danışabilecekleri bir kuruma duydukları ihtiyaç sebebiyle “danışma” rolüne önem vermektedir. Buna göre “*Myo’da program/bölüm danışmanlıkları yeteri kadar işlemiyor, problemlerime çözüm bulamıyorum, benim için danışman rolü çok önemli*”(Mülakat, erkek, ön lisans öğrenci).

Tablo 2: Kampüs ombudsmanının en çok taşınması gereken nitelik

Nitelik	Önlisans (f)	Lisans (f)	Y. lisans (f)
Tarafsızlık	4	18	4
Bağımsızlık		1	
Adil Olma	17	13	
Eşitlikçi Olma	2	3	2
Sır Tutma	3	1	

¹ Frekans sıklığı.

² Mülakat yapılan kişilerin, gerçek kimliğinin kullanılmasında için çalışmamız kapsamında böyle bir adlandırmaya gidilmiştir.

Tablo 2’de kampüs ombudsmanının en çok taşıması gereken nitelik olarak tarafsızlık, bağımsızlık, adil olma ve eşitlikçi olma, sır tutma sayılmıştır. Kampüs ombudsmanının en çok taşıması gereken nitelik mülakat sonuçlarına göre “tarafsızlık”tır. Bu nitelik en fazla lisans öğrencileri tarafından tercih edilmiştir. G27 için kampüs ombudsmanının tarafsız olması gerekir. Buna göre “*kampüs ombudsmanı üniversite yönetimi ve öğretim elemanları ile ilgili yaşadığım sıkıntılarda tarafsız birisi olmalıdır*” (Mülakat, kadın, lisans öğrencisi). “Tarafsızlık” lisans ve yüksek lisans öğrencileri için en yüksek nitelik olarak kabul edilirken, ön lisans öğrencilerinde “adil olma” niteliği ön plana çıkmıştır.

Tablo 3: Kampüs ombudsmanına başvuru tercih edilirliliği

Tercih Edilirlik	Önlisans (f)	Lisans (f)	Y. lisans (f)
Kampüs Ombudsmanına başvurmayı tercih ederim	22	31	6
Kampüs Ombudsmanına başvurmayı tercih etmem	4	5	0

Tablo 3 kampüs ombudsmanının başvuru tercih edilirliliğini göstermektedir. Buna göre kampüs ombudsmanlığı ön lisans, lisans ve yüksek lisans öğrencileri tarafından tercih edilir bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Kampüs ombudsmanına başvuru tercih edilirliliği noktasında mülakata katılan yüksek lisans öğrencilerinin hepsi de tercih edebileceğini söylemiştir. Örneğin G64 kampüs ombudsmanına gitme nedenini şöyle açıklamıştır: “*yönetim ile halledemediğim ve kariyerimle alakalı her durumda gitmeyi tercih ederim*” (Mülakat, kadın, yüksek lisans öğrencisi). Kampüs ombudsmanına gitmeyi tercih etmeyen öğrenciler, kurumun faydasına inanmadıklarını, gerekli görmediklerini, kendi sorunlarını kendilerinin çözdüklerini ifade etmişlerdir.

Tablo 4: Kampüs ombudsmanının tercih edilirlilik konuları

Tercih Edilirlik Konuları	Ön lisans (f)	Lisans (f)	Y. lisans (f)
İdari İşlemlerle İlgili (Üniversite bünyesindeki sınav, not, ders programı, yapılan bir başvuru için geri dönüş yapılmadığında, burs vb. idari işlemler)	20	25	5
Diğer Sorunlar (Ulaşım, kantin, kütüphane, sosyal aktivite, psikolojik nedenler vb.)	2	6	1

Tablo 4 kampüs ombudsmanının tercih edilirlilik konularını göstermektedir. Buna göre öğrencilerin büyük çoğunluğu üniversite içerisinde yaşanan sınav, not, ders programı, yapılan bir başvuru için geri dönüş yapılmadığında, burs vb. idari konularla ilgili olarak kampüs ombudsmanına gitmeyi tercih edebileceğini ifade etmiştir.

Tablo 5: Kampüs ombudsmanının mesleği (Çalışma Alanı)

Meslek	Ön lisans (f)	Lisans (f)	Y. lisans (f)
Hukukçu	13	18	4
Akademisyen	7	9	1
Mesleği Fark etmez		3	1
Diğer Meslekler (Pdr, İnsan Kaynakları Uzmanı, Kaymakam, Sosyal Hizmet Uzmanı vb.)	6	5	

Tablo 5, kampüs ombudsmanının mesleği (çalışma alanı) konusunda yapılan görüşme sonucuna ilişkindir. Buna göre öğrencilerin büyük çoğunluğu kampüs ombudsmanının sorun çözücü bir mekanizma olarak hukuk kurallarını çok iyi bilmesi ve adil ve tarafsız olarak çalışabilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bulgular kampüs ombudsmanının mesleği (çalışma alanı) noktasında öğrenciler arasında genel mutabakatın hukukçu olması yönünde olduğunu göstermektedir. G4 için kampüs ombudsmanı adil olmalıdır. “*Bence hukukçu olmalı, her ne karar alıp verirse adil davranmalıdır*” (Mülakat, erkek, ön lisans öğrencisi). G8 ise kampüs ombudsmanının psikoloji disiplini almış birisi olması gerektiği böylece olaylara pozitif yaklaşabileceğini söylemektedir. “*PDR alanında olmalı, olaylara daha pozitif yaklaşabilir*” (Mülakat, erkek, ön lisans öğrencisi). Öğrenciler arasında ombudsmanın akademisyen olması gerektiğini dile getirenler de olmuştur. G50’ye göre kampüs ombudsmanı “*akademisyen olmalı, çünkü bize en yakın, bizi daha iyi değerlendirebilecek olan akademisyendir. İyi bir akademisyen ortalama hukuk kurallarını bilen birisi zaten olur.*” (Mülakat, kadın, lisans öğrencisi).

Tablo 6: Kampüs ombudsmanının hukuki ve mali statüsü

Hukuki Ve Mali Statüsü	Ön lisans (f)	Lisans (f)	Y. lisans (f)
Hukuki ve mali açıdan üniversite yönetimine bağlı değil, genel idareye bağlı	17	26	5
Hukuki ve mali açıdan üniversite yönetimine bağlı olmalı	6	10	1

Tablo 6, kampüs ombudsmanının hukuki ve mali statüsü açısından değerlendirilmesine ilişkindir. Buna göre ön lisans, lisans ve yüksek lisans öğrencilerindeki kanaat, **üniversite yönetimine değil genel idareye bağlı** olmasının daha doğru olacağı yönündedir. G55 kampüs ombudsmanının hukuki ve mali statüsünün sahip olması gereken nitelik ile örtüşmesi gerektiğini ifade etmektedir. Buna göre “*kampüs ombudsmanı mali açıdan kendi ihtiyaçlarını karşılamak için belirli bir bütçeye sahip olmalı, bu kurumun vereceği kararlarda tarafsız, adil, eşitlikçi bakış açısını pekiştirecek daha adaletli karar vermesini sağlayacaktır. Aynı zamanda kurumun mali durumunu karşılamak için telafisine girmemesi halinde rüşvet ve kayırmacılığın önüne geçilecektir*” (Mülakat, kadın, lisans öğrencisi).

Tablo 7: Kampüs ombudsmanının kararlarının niteliği

Kararların niteliği	Önlisans (f)	Lisans (f)	Y. lisans (f)
Kararları bağlayıcı olmalı	16	9	2
Kararları tavsiye niteliğinde olmalı	3	15	4

Tablo 7, kampüs ombudsmanının kararlarının niteliği hakkındadır. Buna göre, ön lisans, lisans ve yüksek lisans öğrencilerindeki görüş farklılaşmıştır. Ön lisans öğrencileri kararları **bağlayıcı** olmalı derken, lisans öğrencileri ve yüksek lisans öğrencileri, kararları **tavsiye niteliğinde** olmalı demektedir. G40 “kararlarının bağlayıcı olması ve hukuki anlamda yaptırım gücüne sahip olması halinde, mahkemelere rakip olarak ortaya çıkabilir ayrıca yargının önemini azaltıp kararlarının sorgulanmasına yol açabilir” diyerek **tavsiye niteliğinde** olmalı vurgusunu yapmaktadır (Mülakat, kadın, lisans öğrencisi). Eğer kampüs Ombudsmanına hukuki bakımdan yaptırım gücü verilirse yargının yaptırım gücü ile kıyaslanabileceğini sonuç olarak ikilik doğurabileceğini düşünmektedirler. Bunun yanı sıra kararlarının bağlayıcı olması halinde kampüs ombudsmanı, üniversite içerisindeki uyuşmazlıkların çözümünde rektörün otoritesinin önüne geçebilmekte, bu da ombudsman mantığı ile örtüşmemektedir.

SONUÇ

Çalışmada İskandinav mirası temelinde incelenen Ombudsman kavramının bir türü olarak, kampüs ombudsmanı, yüksek öğrenim uygulamasına dair ülke örnekleri perspektifinden incelenmiştir. Literatür analizinden elde edilen bulgular kampüs ombudsmanına ilişkin olarak, alanda başarılı olması noktasında dikkat edilecek hususları göz önüne sermektedir. Genel olarak başarılı ombudsmanın nasıl olması gerektiği alandaki saygın kişiler tarafından belirlenen tanımlayıcı niteliklerle listelenmekte ve temsil edilmektedir. Kısaca özetlemek gerekirse; öncelikle kampüs ombudsmanının kendine özgü bazı bilgilere sahip olması ve kampüs kurallarına iyice aşina olması gerekmektedir. Ombudsman, öğrenci ilişkilerini düzenleyen temel yasal mevzuatın farkında olmalı ve toplumsal eğilimlerin uzun soluklu etkileriyle ilgili keskin bir farkındalık duygusuna sahip olmalıdır. Tutumlara ilişkin olarak ise, vicdan sahibi, tarafsız, samimi ve işine adanmış olmalıdır. Düşmanlıktan uzak bir ortamda çalışabilme yeteneği ve ikna edici “güçlerini” kullanmadaki ustalığı olmalıdır. Eşitlik ve adalet duygusuna sahip olmalıdır. Tüm sorunların kolayca çözülemeyeceğinin bilincinde olarak hayal kırıklığı ile başa çıkmayı öğrenmelidir. Ombudsman, kendi güçlü ve zayıf yanlarını tanıyan keskin bir algılama gücüne sahip olmalı, meslektaşlarının saygısını kazanmalı ve güven duygusu verebilmelidir. Ayrıca onun dışı ve içe dönük kişilik gelişim ölçeğinin farkında olması, aşırı davranışlarla başa çıkmasına yardımcı olacaktır. Başarılı ombudsman, enerjik ve yorulmaz bir kişi olmalıdır. Ombudsman, kişilerarası ilişkiler için gerekli olan etkili iletişim becerilerine hâkim olan çok yetenekli bir profesyonel olmalıdır.

Araştırmanın amacı ombudsmanlık kurumunun üniversiteler için işlevsel bir önemi olup olmadığını göstermektir. Çalışma, kapsamlı, araştırmacı ve ikna gücü olan ancak meşru öğrenci veya personel şikâyetlerini akademik yapının bürokratik birimlerine karşı temsil etmek için sınırlı icra yetkisine sahip bir savunucu olmasının önemini ortaya koymaktadır. Diğerlerinin yanı sıra, ombudsmannın temel görevleri; şikâyetlerin alınması, cevaplanması, araştırma yapılması, ikna edilmesi ve pazarlık yapılmasıdır.

Çalışmada öğrencilerin kampüs ombudsmanı ve faaliyetleri hakkında bir fikri olup olmadığını, kendisine en çok çağrışım yapan kampüs ombudsmanı rolü, kampüs ombudsmanına gitmeyi tercih edip etmemeleri, hangi konularda gidebilecekleri, kampüs ombudsmanının en çok taşıması gerekli nitelik, kampüs ombudsmanının hangi meslekten olması gerektiği ve kurumun hukuki ve mali statüsüne ilişkin duruma dair sorular sorulmuştur. Elde edilen verilere göre üç grubun rol algılamaları her konu başlığına göre tablolarla ifade edilmiştir. Elde edilen sonuçlar şöyledir:

- a. Mülakata katılan öğrenciler çoğunlukla ombudsman kavramını duymalarına rağmen kampüs ombudsmanı kavramından haberdar olmadıklarını ifade etmişler ancak kampüs içerisinde, sorumluluk alanı olarak sadece kendileri ile ilgilenen bir kurumun varlığına sıcak bakmışlardır.
- b. Öğrenciler kampüs ombudsmanına “*danışman*” ve “*ara bulucu*” rolü yüklemişlerdir. Kampüs ombudsmanı rolü olarak danışman ve ara buluculuk özelliği öğrenciler açısından daha önemli bulunmuştur. Çoğunlukla danışman rolünün baskın çıkması, üniversite akademik danışmanlıkların yetersizliğinden kaynaklı olabilmektedir. Bunun yanı sıra ara bulucu rolünü önemseyen öğrenciler ise özellikle öğretim üyeleri kaynaklı yaşadıkları sorunlarda okul yönetiminin tarafı olabileceğini düşünebilmektedirler. Bu yüzden objektif bir bakış açısı ile sorunlarında ara bulucu olabilecek bir kampüs ombudsmanını tercih etmişlerdir.
- c. Kampüs içerisinde yaşadıkları her türden sorun için özellikle de dersler, notlar, okul yönetimi ve öğretim üyeleri/elemanları kaynaklı sorunlarda kampüs ombudsmanını tercih edebileceklerini ifade etmişlerdir.
- d. Böylesine bir kurumda görev yapacak kişilerin tarafsız, bağımsız, adil, eşitlikçi, sırtutan özelliklerinin hepsini de taşıması gerektiğini ifade etmişler, fakat kendileri açısından en öncelikli olanı seçmeleri istendiğinde *tarafsızlık* daha çok ön plana çıkmıştır. Bu hususa ilişkin ön lisans öğrencileri adil bir tutum daha önemli derken, lisans ve yüksek lisans öğrencileri tarafsızlığa daha çok önem vermişlerdir.
- e. Kampüs ombudsmanının mesleğine ilişkin olarak tarafsızlık ve adil olma gibi özellikleri attettikleri, hukuk alanında uzmanlaşmış kişilerden oluşması onlar açısından daha önemli bulunmuştur.
- f. Kurumun hukuki ve mali bakımdan üniversite yönetimi dışında genel idareye bağlı olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Kampüs ombudsmanının uyuşmazlıklar neticesinde vereceği kararların, tavsiye niteliğinde olması gerektiğini ifade

etmişlerdir. Seçilen örneklemin niteliği bu maddede daha da kendini göstermektedir. Konuya dair farkındalıkları ve hazır bulunuşlukları dolayısıyla seçilen bilhassa kamu yönetimi lisans ve yüksek lisans öğrencileri kararlardaki bağlayıcılık halinde oluşabilecek sıkıntıları muhakeme edebilmişlerdir.

Görüldüğü gibi gerçekleştirilen mülakatlar neticesinde öğrenciler her ne kadar kavramı daha önce duymadıklarını ifade etseler de kavram hakkında yapılan genel bilgilendirme neticesinde üniversite içerisinde böyle bir mekanizmanın bulunmasının kendilerini daha özgür ve güvenli bir akademik ortamda hissettireceği algısını oluşturmuşlardır. Çünkü üniversite içerisinde ya da üniversite ile ilgili genel akademik çerçevede yaşadıkları problemi tarafsız gözle inceleyebilecek bir kurum onlar açısından tercih edilir olmaktadır. Bu doğrultuda denilebilir ki çalışma sonucuna göre üniversitedeki öğrenciler arasındaki sosyal iklim, ombudsmanların kampüste kabulüne açık ve isteklidir. Bu konuda eleştiri olmaması bunun en güzel delilidir. Ombudsmanın, üniversite bürokrasisinin diğer işlevleri için bir çare olabileceği ortadadır ancak onların yerini tutabilecek bir mekanizma değildir.

Kampüs Ombudsmanı, kampüs içerisindeki iletişimi iyileştirmek, kişisel ihlaller ve haksızlıkları ortadan kaldırmak, insan haklarının korunması, kampüs kurallarına ve yönetmeliklerine yabancılaşmayı önlemek, bürokrasiyi ortadan kaldırmaya yardımcı olan bir üniversite avukatına ihtiyaç duyulması ve kampüs ombudsmanlığının gelişmekte olan bir kurum olduğu inancı ile uygulandığı ülkelerde varlık göstermektedir.

Ombudsmanlık ve kampüs ombudsmanlığı ile ilgili literatürdeki eserler genel olarak önemli veriler sağlamaktadır. Bütün çalışmalar yargı dışı bir mekanizma olarak ombudsmanlığa gereken değeri vermektedir. İnsan haklarının korunmasında çağdaş mekanizmalardan birisi olarak çoğu ülke kendi tarihsel dinamikleri çerçevesinde bu kurumla tanışmış ya da desteklemiştir. Bu makale, Türkiye’de üniversitelerde denenmemiş bir uyuşmazlık çözüm mekanizması olarak ilgili literatür ışığında, öğrencilerin konuya dair tutumları ve bakış açılarının tespitini sağlamaya yönelik katkı sağlayacaktır.

Kampüs ombudsmanı algısını ölçmeye yönelik gelecekte yapılacak çalışmalar kamu yönetimi ve yerel yönetimler öğrencilerinin yanı sıra üniversitenin farklı fakülte ve farklı bölüm öğrencileri üzerinde daha geniş örneklem seçilerek gerçekleştirilebilir. Bu üniversitenin farklı akademik birimlerindeki öğrencilerin konuya dair tutumlarının karşılaştırılması imkânını verecektir.

KAYNAKÇA

- DE NARDIS, Luigi (1966). "Little Man's Watchdog: The Case of an Ombudsman in Connecticut" **The Connecticut State Journal**, 33, 2-3.
- HERRING, Robert A., ve Jack L. Mendleson (1999). Use of Student Ombudsperson to Enhance Communication in University Classes, **Journal of Management Education**, October, Vol. 23, No. 5.
- HILL, L.B. (1983). "The Self Perceptions Of Ombudsmen: A Comparative Survey", in: L. CAIDEN, **International Handbook of the Ombudsman: Evolution And Present Function** (Westport, CN, Greenwood Press)
- JANZEN, Fred G. (1971). "A Historical Study Of The Campus Ombudsman In United States Higher Education", **A Dissertation In Education**, May.
- KARASAR, N. (1995). Bilimsel Araştırma Yöntemi. Ankara: 3A Araştırma Eğitim Danışmanlık.
- KAYGISIZ, Ü. (2016). "Yükseköğretimde Kampüs Ombudsmanlığı", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi The Journal of International Social Research** Cilt: 9 Sayı: 43 Volume: 9 Issue: 43 Nisan 2016 April 2016, ss. 1917-1926.
- LAYDER, Derek (2013). **Sosyolojik Araştırma Pratiği, Teori ve Sosyal Araştırmanın İlişkilendirilmesi**, çev. Serdar Ünal, Heretik Yayınları, 2013, Ankara.
- LONDON, H. (1970). "Underground Notes From a Campus Ombudsman", **The Journal of Higher Education**, Vol. 41, No. 5 (May), pp. 350- 364. (<http://www.jstor.org/stable/1977388>).
- MADDEN, John D. (1967). "The Ombudsman: Protector of the Public" **St. John's University Alumni Magazine**, 13, pp. 2-9.
- MCKEE, Christine ve Suzanne Belson (1990). "The Ombudsman In Canadian Universities: And Justice For All," **Studies in Higher Education**, 15:2, 197-206.
- POBLANO, Ralph (1974). "Improving College and University Teaching", Vol. 22, No. 2, **Accountability** (Spring,1974), pp. 97-99.
- QUADE, Quentin L.,ve Thomas J. Bennett (1964). "Shield For The Citizen: The Ombudsman in Scandinavia." **Modern Age**, 8, pp.377-88.
- ÖZDEN, Kemal (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- REIF, Linda C., (2000). Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection, 13 HARV. HUM. RTS. J. 1, 2.
- REIF, Linda C., (2004). The Ombudsman, Good Governance And The International Human Rights System, **International Studies in Human Rights** VOLUME 79.
- SHELTON, Robert L. (2000). "The Institutional Ombudsman: A University Case Study", **Negotiation Journal January**, Volume 16, Issue 1, pp. 81-98.
- SPECK, David G. (1971). **Ombudsman On Campus: A Review Clearing House On Higher Education**, Washington, D.C.PUB, Jan 71, Currents '71 n1.
- STIEBER, C. (1987). "Variation On A Classical Theme: The Academic Ombudsman In The United States", **Occasional Paper 38** (Edmonton, International Ombudsman Institute).
- STUHMCKE, Anita (2001). "Grievance Handling in Australian Universities: The Case Of The University Ombudsman And The Dean Of Students", **Journal of Higher Education Policy and Management**, 23:2, 181-189.
- TEKİN, Hasan Hüseyin (2006). Nitel Araştırma Yönteminin Bir Veri Toplama Tekniği Olarak Derinlemesine Görüşme, **Sosyoloji Dergisi**, Cilt 3, Sayı 13, s. 101-116.
- WERNER, Ray O. (1967). "Educational Tyranny and The Ombudsman: Protecting Pupils and Teachers." **School and Society**, 95, pp.391-92.
<http://www.ombuds.siu.edu> (e.t. 23.02.2017)

DEĞERLENDİRME

ADALET VE İLETİŞİMİN DEVLET YÖNETİMİNDE ÖNEMİ VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

The Importance of Justice and Communication in State Management and Evaluation on Application Samples

Hüseyin YÜRÜK*

ÖZ

Çağlar boyunca devlet yönetiminde ‘adalet’, ulaşılmaması gereken ulvi bir hedef olarak kaynaklarda yerini almıştır. Tarihi kayıtlar, adalet ilkesinin hayata geçirilmesinde Doğu’dan ve Batı’dan çeşitli uygulamalarla doludur. İslam Dini adaleti uyulması gereken bir ilke olarak inananlarına emrederken, peygamberimiz Hazreti Muhammed başta olmak üzere İslam devlet yöneticileri adaleti hakim kılmak için her türlü özeni göstermişlerdir. İslam Halifesi Hazreti Ömer “Adalet mülkün temelidir” diyerek adaletin bu anlamda ne kadar stratejik bir yere sahip olduğunu ifade etmiştir. Sonraki dönemlerde İslam Ülkelerini yöneten şahıslar da adalet ilkesini ve adalete ulaşmanın önemli bir mekanizması olan iletişimi sağlamak için önemli gayretler sarfetmişlerdir.

Bu inceleme, adaletin devletler için bir meşruiyet kaynağı olduğu, adalet sağlamayan devlet yönetimlerinin meşruiyetini kaybederek tarih sahnesinden silindiklerini bir kez daha ortaya koymuştur. Bu makalenin amacı; adalet ve iletişimin devlet yönetimlerindeki yerini ve önemini kaynaklardan istifade ederek göstermek olmuştur. İnceleme sırasında müelliflerin adalet ve iletişim konusundaki teorik açıklama ve tesbitlerine yer verilmiş daha sonra çeşitli dönemlere ait uygulama örnekleri sunulmuştur. Doğu toplumlarının yönetim anlayışı devlet geleneğimizi oluşturduğundan seçilen örneklerde bu toplumlardaki iyi örnekler üzerine odaklanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Adalet, İletişim, Yönetim, Devlet, Meşruiyet,

ABSTRACT

Throughout the ages, “justice” in state administration has taken its place in the sources as a lofty goal to be achieved. Historical records are filled with various applications from East and West, in putting principal of justice into practice. While Islam commands its believers the justice as a principle to be followed, Islamic state officials have shown all sorts of dedication to ensure the rule of justice, our Prophet Muhammad (SAW) being at the first place. With his saying of “Justice is the basis of property”, Islamic Caliphate Omar (RA) stated the strategic place of justice in this sense. In the following periods, the persons who ruled Islamic countries have made considerable efforts to ensure the principal of justice and the communication, as well, which is an important mechanism to achieve justice.

This review once again demonstrates that justice is a source of legitimacy for states, and, state administrations which failed to ensure justice are eliminated from the stage of history by losing their legitimacy. The purpose of this article is to indicate the place and importance of the justice and communication in the state administration, by examining relevant sources. During the examination, theoretical explanations and determinations of the authors on the justice and communication were given, and, examples regarding its implementation in various periods were presented, accordingly. The focus on the best examples of these societies has been emphasized in the cases where the management of the Eastern societies has chosen our state tradition.

Keywords: Justice, Communication, Administration, State, Legitimacy,

* Kamu Denetçisi, Avukat, hüseyin.yürük@ombudsman.gov.tr

GİRİŞ

Çağlar boyunca insan topluluklarının bulunduğu her yerde mutlaka bir yönetici sınıfı ve bunlara ait bir yönetim tarzı bulunmuştur. Bu idare tarzlarından zulümde ve adalette çok öne çıkanlar tarih kitaplarının kayıtlarında ve halk arasında anlatılan efsanelerde yerlerini almışlardır.

Haksızlık yapana ya da hukukun dışına çıkan şahıslara gerekli yaptırımların uygulanması, insan tabiatında var olan adalet duygusunu tatmin eden psikolojik bir vakıdır (Işıktaç, 2013: 57-59). Adil davranmayan yöneticiler önce hukuk nezdinde sonra da yönettikleri halkın gözünde meşruiyetlerini kaybetmişler ve yıkılmaları mukadder olmuştur.

Mesela Batıda, iktidarı uzun süre Kilise elinde tuttuğu için, adaleti belirleme tekeli de ruhbanların elinde olmuştur. Cemil Meriç'in naklettiğine göre; Dönemin dahisi Cellini bir adam öldürür. Papa'ya şikâyet ederler. Kudsîyetmeap kaşlarını çatıp "Bizim kanunlarımız avam içindir dahiler için değil" (Meriç, 1994: 149) cevabını vermiştir.

İslam Halifesi Hazreti Ömer, bu yüzden "Adalet mülkün temelidir" (Zerey, 2010: 40) demiştir. Burada 'mülk' diye ifade edilen devletin bizzat kendisidir.

Adaletli davranma biçimi, insana doğrudan tesir eden keskin bir ilaç konumundadır. Yönetimleri sırasında adaletle davranan yöneticiler, düşmanlarını bile dost edinebilmişken, adaletten uzaklaşan devlet adamları en yakın dostlarını dahi kısa sürede kaybetmişler ve devletleri de yokolmuştur.

Ahmet Cevdet Paşa bu anlamda Yavuz Sultan Selim'in yaşadığı manidar bir olay nakletmiştir:

"(....) Sultan Selim Mısır'ı fethettikten sonra ününü duyduğu Sevdun Bey için Hayır Bey'e "Bu adam uzak görüşlü ve gönülden anlıyan birisi olsa gerek, hemen ziyaretine gidip nasihatlerini dinleyelim" diyip doğru Sevdun Bey'in evine varmışlardır. Sultan Selim, Sevdun Bey'e niçin inzivaya çekildiğini sorunca o demiş ki: "Devletimizin işleri bozuldu. Hükümdarımız da akıllı ve tedbirli adamların sözünü dinlemeyip devlet büyüklerini idam etti ve büyük makamları küçüklere verdi. Onlar da yüz bulup fukarayı incitmeğe ve fesat ve zulme başladılar. Bu sebeple fakirler sultandan yüz çevirip Allaha yalvarmağa başladılar. Ben bu hali göverek devletimizin ilahi intikama ve adalete maruz kalacağımı anladım ve derhal inzivaya çekildim. Doğacak belâlardan korkarak oğullarımı da halkla temastan men ettim" cevabını vermiş." (Cevdet Paşa, 1973: 209)

Halkına zulmeden yöneticiler er ya da geç mutlaka devletlerini kaybetmekte,hanları yağma olmaktadır.Toplumsal olayları yakından takip eden bilge şahıslar ise bozgunu görmekte ancak yöneticilere artık ulaşamamaktadırlar.

Halk arasında adaleti sağlama çabasının en belirgin mekanizmaları; sürekli halkla iç içe olma, onların dert ve taleplerini yakından dinleme, bunun için görevliler koyma, divanlar teşkil etme vs. gibi uygulamalardır. Şark sultanları için anlatılan 'tebdili kıyafet halkın arasına çıkma uygulaması' işte bu mekanizmaların efsaneleşmiş bir örneğidir.

Salınan verginin, istenen askerin halktaki tesirlerini görmek, padişah fermanına duyulan saygıyı yakından ölçmek, kadı'nın verdiği hükmün toplum nezdindeki tesirini bilmek için halkla iletişim kanallarının sürekli açık tutulması gerekir. Yaptıkları icraatların tesirlerini bilmeyen, merak etmeyen yönetimler, tarih sahnesinde uzun süre kalamamışlardır. Halkla 'iletişim', bir başka yaklaşımla 'yönetişim' usullerini başarıyla uygulayan yönetimler, teb'anın haliyle hallenen yöneticiler, kendilerini sürekli gözden geçirerek hatalarını düzeltme fırsatını yakalayabilmışlerdir. Hatasını sürekli gören ve düzelten yönetimler ise tarih sahnesinde daha uzun süre kalmayı, geleceğe kalacak büyük medeniyetler kurmayı başarmışlardır.

Bu çalışma ile çok büyük uygarlıklar kuran ve bu uygarlıkların oluşumunda adalet ve halkın sesine kulak verme konusunda güçlü bir devlet geleneğine sahip olan doğu toplumlarından örnekler verilmesi amaçlanmaktadır.

1. BİR YÖNETİM DAVRANIŞI OLARAK ADALET

İslami kaynaklardaki tanımlara göre; Adâlet, 'davranış ve hükümde doğru olmak, hakka göre hüküm vermek, eşit olmak, eşit kılmak' gibi mânalara gelen bir masdar isimdir. Adâlet, Kur'ân-ı Kerim'de ve hadislerde genellikle "düzen, denge, denklik, eşitlik, gerçeğe uygun hükmetme, doğru yolu izleme, takvâya yönelme, dürüstlük, tarafsızlık" gibi anlamlarda kullanılmıştır. Buna göre adâlet, başkalarının gelişigüzel istek ve telkinlerinden etkilenmeyen istikrarlı bir doğruluk ve ahlâk kanununa itaatla gerçekleşen ruhi denge ve ahlâkî kemaldır. İslâm ahlâkçılarının itidal ve adâlet kavramlarıyla ifade ettikleri bu denge ve kemalin oluşmasıyla insanın davranışları da aşırılıklardan uzak olarak meydana gelebilecektir. Kur'ân-ı Kerim'de İslâm toplumunun bir niteliği olarak geçen "vasat ümmet" tâbirindeki vasat kelimesi de bütün müfessirlerce "adâlet" mânasında anlaşılmıştır (Çağrı, 1988: 341).

Yaygın tanımlamalara göre adalet, herkese 'eşit' olanı değil 'hakkı' olanı vermektir. Nitekim Mevlana da her şeyin yerli yerinde olması anlamındaki bu yaklaşımı şöyle izah etmiştir:

"Adalet demek, her şeyi yerli yerine koymak demektir. Ayakkabı ayağındır. Kûlah da başa aittir. Adalet atın kapıda durması, sultanın da baş köşede oturmasıdır" (Mevlana'dan Aktaran Ergül, 2011: 48).

Mevlana adalet ve zulüm kavramlarını ise şöyle açıklar:

"Adalet nedir? Ağaçlara su vermektir. Zulüm nedir? Dikene su vermektir. Adalet, bir nimeti yerine koymaktır. Her su emen kökü sulamak değildir. Yani hakka hak sahibine vermektir. Bir şeyi lâyık olmayanı vermek ise zulümdür" (Mevlana'dan Aktaran Ergül, 2011: 49).

Adalet, hak ve batılı birbirinden ayırır. Halkın durumu ancak adaletle düzelir ve devlet işleri ancak onunla düzene girer. Halkına âdil davranmayan, zulmü adaletinden çok olan hiçbir devlet, uzun süre ayakta kalmaz. Huccetül İslam ünvanıyla anılan Gazali, Et'Tibrul

Mesbuk fi Nasihatül Mülük adlı kitabında Hz. Peygamberden bu anlamda şu hadisi şerifi nakleder: “Mülk, küfür ile devam eder ama zulüm ile devam etmez (Gazali, 2008: 55). Bu hadisi şerif ve bilginlerin yorumları, adalet üzerine devam etmeyen yönetimlerin uzun süre ayakta kalamayacaklarını bir sosyolojik gerçeklik olarak gözler önüne sermektedir. Zulüm ile yönetim tarzının belli başlı sembol ve işaretleri olduğu gibi adalet ile yönetim anlayışının da belli başlı ilke ve sembolleri bulunmaktadır.

Maverdi, yönetimde meşruiyetin şartı olarak adaleti görür. Ardeşir b. Babek şöyle der: “Eğer padişah adâletten yüz çevirirse, halk da ona itaatten yüz çevirir (Maverdi, 2003: 51). Maverdi, adaletin bir yönetim tarafından halka sunulabilecek en önemli değer olduğunu, toplum nezdinde çok rağbet olunan yiğitliğe bile adaletin olduğu yerde ihtiyaç kalmayacağını şöyle anlatır: İskender, Hint bilgelerine: “Adalet mi yiğitlik mi daha üstündür?” diye sordu. Dediler ki: “Eğer adalet yerli yerinde kullanılırsa yiğitliğe ihtiyaç duyulmaz” (Maverdi, 2003: 51).

Adaletin çok hassas uygulandığı devlet geleneğimizde, adaleti sağlayan yönetimlerin emrindeki halkın memnuniyeti ortaya çıkmış ve yöneticilerin hayırla anıldığı pek çok örnek ortaya çıkmıştır. Zulüm ile anılan yönetimler için ise halk, ‘Zulm ile abad olunmaz’ diyerek tepkilerini ortaya koymuşlardır. Tarih Felsefesinin kurucusu sayılan İbni Haldun, kendi dönemine kadar 150 devletin kuruluş, yükseliş ve çöküş tarihlerini incelemiş ve bu analizinden şu dersleri çıkarmıştır:

“Hükümdarların uyruklarına karşı şiddetli muamelelerde bulunmaları, çoğunlukla, devletin nizam ve düzenini bozar. Devletin faydası kendilerini koruması ve uyruğun her sınıfına şefkatle muamele etmesiydiler. Hükümdar sert olup halkı şiddetli cezalara çarptırır ve ahalinin kimseye gözükmeyen suç ve kusurlarını arar ve sayar ise, ahali korku ve zillet içinde kalır, yalancılık, mekr ve hile yoluna saparak bu cezalardan kurtulmak ister. Bunun bir sonucu olarak kötü huylar kazanırlar, basiret ve ahlâkları bozulur. Bunların hükümdarı savaş alanlarında rezil edip bırakarak çekilip güttükleri çağlarda olur. Niyetlerin bozulmasıyla devletin korunması za’fa uğrar” (İbni Haldun, 1986: 474-475).

İbni Haldun’un bu tesbitinden barış zamanında halkına zulmeden ve ona sahip çıkmayan yöneticilerin savaş zamanında halkı tarafından yalnız bırakılacağı anlaşılmaktadır. Maverdi de bu anlamda şu tesbitleri yapmıştır:

“Eğer padişah, kararlılıkla adil yönetimini sürdürebilir ve bu suretle gerekli vergileri toplayabilir ve ilgili alanlara dağıtabilirse, o zaman arzulanın istikrar rahatlıkla sağlayabilir; bunun için şiddete başvurmak zorunda kalmaz. Böylece otoritesi de sağlamlaşmış olur. Böyle bir ortamda hiç kimseden şüphelenmez, batıl olana yönelmez. İşte bunu gerçekleştiren padişah en mutlu padişah, halka en mutlu halktır. Bunu gerçekleştiremeyen ise ancak bedbaht kimselerdir” (Maverdi, 2003: 44).

Yusuf Has Hâcib de devleti zaafa uğratan iki sebep üzerinde durur: Biri vazifeyi ihmal, diğeri insanlara zulümdür. Kutadgu Bilig’de hükümdara adaletle hükmetmenin iktidarı için olmazsa olmaz bir şart olduğunu hatırlatır.

“...Saltanatın uzun sürmesini istersen şu birkaç işi yap, şu birkaç işi de bırak. Adaletle iş gör, gafil olma, heves ve öfke anında iş yapma, iyilere hürmet göster, yükselt; kötülerini kapına dahi yanaştırma...” (Yusuf Has Hâcib, 2001: 56).

Ünlü İslam Düşünürlerinden Farabi de ‘Medinei Fazıla’ isimli eserinde bir devletin hangi değerler manzumesi üzerinde hareket etmesi gerektiğini ayrıntılarıyla ve müşahhas örnekleriyle anlatmıştır. Yönetimin en temel ilkesinin adalet olduğunu vurgulamıştır. Farabinin eserinde özellikle pek çok bölümde adalet kavramına vurgu yapılarak, bir toplumda erdem ve mutluluğun olabilmesinin esas itibariyle adaletle bağlı olduğunu belirtmiştir (Farabi’den Aktaran Eryılmaz, 2007: 30).

Özellikle günümüzde karşımıza çıkan iyi yönetim ilkelerinin kökenlerini çok uzakta aramaya gerek bulunmamaktadır. Örneklerden çıkan sonuç adil yönetimin iyi ve etkin bir şekilde kullanılması ve yönetilenlerinde adaletin uygulandığına kanaat getirmesi devletin bekası açısından önemli bir göstergedir.

2. BİR YÖNETİM İLKESİ OLARAK İLETİŞİM

Adaletli bir yönetim kurmanın temel ilkelerinden biri; yönetilen her kesimden halkın, yöneticiler tarafından bir sistem dahilinde, önyargısız bir şekilde dikkatlice dinlenilmesi ve dinleme sonucu ortaya çıkan sorunların herhangi bir imtiyaz ve kayırma yaklaşımına tabi tutulmadan çözümlenmesidir. İbni Haldun Mukaddimesinde; Uyuğun geçinme işlerine bakmak ve dikkat etmek devlet ve hükümdarı uyruğa sevdirmenin temelini teşkil eder. (İbni Haldun, 1986: 477) tesbitini yapmaktadır.

Buradan hareketle Adaletle yönetimin temel ilkelerinden biri olarak sayabilecek; yönetilenle iletişime geçme, onların dert ve şikayetlerini dinleme şeklindeki anlayışın çağlar boyunca bir çok örneği kayıtlara geçmiştir.

Yusuf Has Hacip de Kutadgu Bilig’de Hükümdarlara bu anlamda çarpıcı tesbit ve önerilerde bulunur. Ona göre; Yöneticiler, devlet hizmeti görevine getirdikleri kişileri çok iyi izlemeli, doğru ve adil iş yaptıklarına tanık olduktan sonra görev kapılarını açmalıdır (Yusuf Has Hacip, 2001: 73).

Yusuf Has Hacip, Hükümdara hitaben yaptığı uyarılarda adaletten ayrılmamasını, halkı koruyup gözetmesini, ülkesini yönetirken doğru kanunlar koymasını şöyle tavsiye eder:

*“Eğer iki dünyada da mutluluk ve kurtuluş dilersen, harama karışma, zulüm etme, kan dökme, düşmanlık besleme, kin gütmeye, şarap içme, bozgunculuk yapma. **Adaletten ayrılma. Halkını gözetmekte ihmal gösterme, tedbirli ol. Eğer saltanatının sürekli olmasını istiyorsan şu birkaç şeyi yerine getir: Adaletle iş görmeye gayret et. Zulüm etme. Yalnız Allah’a kul ol, ibadet et. **Gaflet içinde bulunma, sürekli dikkat kesil, uyanık ol. İyi yasalar düzenle. İyi yasalar düzenleyen yönetici kendi adını ve devletini kökleştirmiş sayılır. Kötü yasa koyan yönetici daha hayatta iken ölmüş demektir. Kötü kanunlarla devlet yönetilmez.**”*** (Yusuf Has Hacip, 2001: 73).

Adaletle davranma çabasının en önemli yansımalarından biri bu adaleti sağlayacak kanunların konulmasıdır. Kötü kanunun olduğu yerde iyi yönetimden bahsedilemez.

Maverdi'ye göre Hükümdar, halkını samimi bir sevgi ile sevmeli, onları sürekli koruyup gözetmelidir. Hükümdar her ne kadar üstün, öncelikli ve itaat edilen biri olsa da hukuk karşısında kendisini halkla eşit tutmalıdır. Soylu olanı soylu olmayandan üstün tutmamalı, zayıfa karşı güçlüden yana tavır koymamalıdır. Yargıda eşitliği sağlamalı ve yargının kararları elit - sıradan insan ayırımı yapmadan bütün topluma eşit biçimde uygulamalıdır.

O böyle yapmakla, zulmün gerekçelerini ortadan kaldırmış, güçlülerin haksızca davranışlarını engellemiş olur. Buna karşılık halk da hükümdara sadakat gösterir, ona ümit ve korkuyla itaat edip, boyun eğer. Özlü bir sözde şöyle denilir:

“Yargılamada haksızlık yapan, halk desteğini kaybeder.” Bir padişah, kendisini ibadete vermiş bir âbide: “İhlas nedir?” diye sorar. Abid: “Üç şeydir.” diye cevap verir ve şöyle devam eder: “Halka adil davran, eşit taksimat yap ve kendini halktan biri gibi gör” (Maverdi, 2003:129).

Maverdi, yargılamada adaleti sağlamayan yönetimlerin, halk nezdindeki desteğini ve meşruiyetini kaybettiği görüşündedir. Maverdi yol göstericiliğine şu diyalogla devam ediyor:

“Velid b. Abdülmelik, babasına: “Ey babacığım! Siyaset nedir?” diye sordu. Babası şu cevabı verdi: “Samimi bir sevgi, seçkinlerin sahip olduğu heybet, adalet, halkın sevgisini kazanma ve sanat erbabının basit hatalarına tahammül edebilmektir. Hükümdar eğer onlara teşekkür eder ve ilgi gösterirse, onların desteklerini daha çok kazanır” (Maverdi, 2003: 129-130).

Maverdi, Hükümdarın halkına teşekkür etmesi şeklinde ortaya çıkan duygudaşlığın halkın destek ve teveccühünü ortaya çıkaracağı görüşündedir. Ona göre Hükümdar, halkına karşı samimi bir sevgi ile bağlı olmalıdır. Timurlular devletinin kurucusu Emir Timur'u inceleyen Harold Lamb, adalet ve iletişim anlamında Timur'un yönetimi ile ilgili şu tesbitleri aktarır:

*“Emir Timur'un **“halkın haline vakıf olmak”**, “iyilere iyilikle muamele edip kötülere kötülüklerini iade etmek”, “hükümet idaresinde kanunlara riayet etmek”, “askerlere daima hüürmet etmek” “alimlerle ve emirlerle sıkı ilişkilerde bulunup istişare etmek”, **“adalet ve tarafsızlıkla Allah'ın kullarının hep iyiliğini istemek ve onların teveccühünü kazanmak”** gibi düsturları, günümüzde dahi önemini korur niteliktedir” (Lamb, 2006: 5-6).*

İletişimci Ali Saydam da iletişimin bir yönetici için ‘olmazsa olmaz’ bir yönetim kuralı olduğundan şöyle bahseder:

“Bir iletişimcinin, yeri geldiğinde kendi öznel yaklaşımlarını paranteze alıp evrensel olanla egemen olanı birbirinden ayırmayı bilmesi, hiç kuşku yok ki ilişki ile iletişim arasındaki farkı bilmesi kadar önemlidir. Çünkü ilişki kurmak kolaydır ama iletişim kurmak pek öyle sanıldığı kadar kolay değildir. İlişki için aynı şey söylenese de, iletişimin kendisi, karşıda bulunan hedef kitlenin alışkanlıklarını gözetmeyi gerektirir” (Saydam, 2005: 436).

Örnekler üzerinden düşünüldüğünde yöneticilerin çabaları, beklenti ve arzuları yönettiği insanların mutluluğu ve buna ilişkin amaçların gerçekleştirilmesine yönelik bulunmaktadır. Yöneticiler belirlenmiş daha iyi yönetime ilişkin amaçlara ulaşmak için çok sayıda hayati kararlar vermekte, pek çok insan istihdam etmekte, ya da kullanmaktadırlar.

Bütün bunları gerçekleştirirken yönettiği halkın belirlenmiş amaç ve hedeflere yönltilmesi veya yapılanların sağlıklı anlatılması da güçlü bir eşgüdüm ile olanaklı olup, bu eşgüdümü gerçekleştirecek araç ise iletişimdir (Yüksel, 2005: 291).

3. YÖNETİMDE ADALET VE İLETİŞİM ÖRNEKLERİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Yönetimi oluşturan örgütlenmenin adı olarak “devleti” bir arada yaşama iradesinin gösteren halkın oluşturduğu siyasi mekanizma olarak ifade edebiliriz. Dolayısıyla devlet idaresi toplumun bütün fertlerini ilgilendiren bir konudur. Bu bağlamda “Daha iyi bir devlet idaresi nasıl olabilir?” sorusu çok eskiden beri sorulmuş; filozoflar, bilim ve devlet adamları bu konuda ayrıntılı eserler ortaya koymuşlardır. Hangi çeşit yönetim sisteminde olursa olsun, devletin etkinliğinde, milletin refah ve huzurunda şüphesiz devlet adamlarının belirleyici rolleri vardır. Bu çalışma ile özellikle devlet geleneğimizi oluşturan doğu toplumlarının devlet idarecilerinden örnekler alarak, aslında eksik kalan ve daha fazla hayatımızda örnek göstermemiz gereken karakterleri paylaşmak faydalı olacaktır.

Bu makalede; Doğu toplumlarının adalet ve iletişim anlayışı devlet geleneğimizi de oluşturduğundan örnekler de bu toplumlardan seçilen uygulamalara odaklanılmıştır. Örneklerin seçiminde bu uygulamaları başarıyla hayata geçirmiş yönetimler ve yöneticiler tercih edilmiştir.

3.1. SASANİ KRALI NUŞİREVAN YÖNETİMİ

Tarih boyunca adalet ile yönetim anlayışını başarıyla uygulayan en meşhur şahıslardan biri miladi 531-579 yılları arasında yaşayan, tam ismi Kisra Enuşirvan I. Hüsrev b. Kubad olarak bilinen Sasani Kralı Nuşirevan’dır (Tefazzüli, 1995: 255).

Nuşirevan, babasının yerine hükümdar olup 531 yılında tahta oturmuştur. Böylece hiç de iyi olmayan bir yönetim ve toplumsal yapıyı devralmıştır. 531 ‘de babası Kubad’ın yerine tahta geçen Enuşirvan’ın ilk icraatı Mazdeizm’in sebep olduğu zararları telafi etmek oldu. Bir başka önemli faaliyeti de arazi ve vergi reformunu gerçekleştirmesidir. Enuşirvan bütün araziye ve ürü- nü durumuna ve çeşidine göre yeniden vergilendirmiş, kişilerden alınan vergiyi sınıf ve kategorilerine göre düzenlemiştir (Tefazzüli, 1995: 255).

Elli yıla yakın Sasani hükümdarlığı yapan Nüşirevân, ülkeyi büyük bir maharetle yönetti. Dönemi boyunca adaletle hükmetti. Adı ‘Nüşirevân-ı Adil’ olarak zikredilmeye başlandı ve bu lakapla meşhur oldu. Devlet idaresinde önemli değişikliklere gitti. Askeri alanda reformlar gerçekleştirdi. Yeni bir vergi toplama sistemi geliştirdi. Başarılı bir idare sergilemesinde, yakın çevresindekilerin de olumlu etkisi oldu. İlim ve irfan sahibi kişilerle birlikte çalıştı. Bu tür insanları yanında bulundurmaya gayret gösterdi. İmar işlerinde de önemli çalışmalar yaptırarak kale, köprü vb. yapıları inşa ettirdi.

Nüşîrevân, Hüzistan topraklarındaki Cündişapür'da İslam'ın ilk döneminde de önemli bir yere sahip olan bir tıp merkezi kurdu. Sarayındaki doktor ve filozofları koruyan Enüşîrvan ilmi kitapları Yunanca ve Süryanice'den Pehlevîce'ye tercüme ettirdi (Tefazzülü, 1995: 255). Âdil bir hükümdar olarak ün yapan ve Hz. Muhammed (s.a.v) tarafından "Ben adil sultan zamanında dünyaya geldim" (Kalkışım, 2013: 93) denilerek övüldüğü zikredilir. Taberi, Hz. Peygamber'in söz konusu saltanatın 42. yılında doğduğunu kabul eder. (Taberi'den Aktaran Topaloğlu, 1988: 75-76). İslami kaynaklarda adil bir hükümdar olarak zikredilen Enüşîrvan'la ilgili hikaye ve menkıbelere sıkça yer verilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet Şimşirgil, Sasani Kralı Nuşîrevan'ı anlatan uzun makalesinde onun adaleti sağlamada kullandığı yöntemlerden örnekler verir.

Bunlardan biri 'Yedi Yıl Çalmayan Zil' menkıbesidir.

"Nüşîrevân zulme uğrayan kimselerin kendisine rahatça ulaşabilmeleri için enteresan bir metot geliştirdi. Saraya gelen her mazlum bir hacibe, göreviye ihtiyaç duymasın diye yedi yaşındaki bir çocuğun elinin erişebileceği bir zincir yapmalarını ve buna birçok zil asmalarını emretti. Böylece haciblerin zayıf ve minnetzede kişilerin haklarını gözetemeyeceklerini, onların derterini kendisine ulaştıramayabileceklerini düşünerek kesin bir tedbir almış bulunuyordu.

Mazlum kişi gelerek o zinciri kımlatır ve ziller ses çıkarırdı. Böylece konu Nüşîrevân'a iletilmiş olurdu. Derhal o kimseyi huzuruna çağırır, durumunu öğrenir ve her kimde ise hakkını alırdı. Nüşîrevân'ın bu siyasetinden bütün halk ve asker korktu. Valiler mazlumlara haklarını verdi. Hiç kimse kimseye zulüm ve eza yapmaya cesaret edemez oldu. Sasani ülkesi doğruluğa, halk huzura kavuştu. Tam yedi yıl geçti ve Nüşîrevân'ın dergahına adalet istemeye kimse gelmedi ve şikayet etmedi." (Şimşirgil, 1998: 59)

3.2. PEYGAMBERİMİZ HZ. MUHAMMED YÖNETİMİ

"Ben adil bir sultan zamanında dünyaya geldim" buyurarak Nuşîrevan'a gönderme yapan Peygamberimiz Hz. Muhammed de hayatı boyunca adil bir yönetim anlayışının bütün örneklerini ümmete ve insanlığa göstermiştir. Peygamberimiz henüz risalet ile müjdelenmeden, bozulan sosyal hayatı tamir için genç yaşta çeşitli faaliyetlerin içinde yer almıştı. Bunlardan biri "Orada yaptığım faaliyeti kırmızı develere değişmem" (İbni Hişam'dan Aktaran: Avcı, 2008:107) diye sıtayışle andığı 'Hilfulfudul' çalışmasıdır.

Bazı kaynaklarda 'cemiyet' (Avcı, 2008: 103) olarak da nitelenen bu anlaşma; Zulme uğrayanların haklarını zalimlerden alıncaya kadar mücadele etmek üzere yemin edenlerin katıldığı ve Hz. Peygamber'in de hazır bulunduğu bu anlaşmayı, Abdullah b. Cüd'ân ile Zübeyr b. Abdülmuttalib düzenlenmişti (Fayda, 1988: 94).

Kureys'in ileri gelenlerinin çoğu Suriye'ye gitmiş ve orada Roma imparatorluğunun uyguladığı görece adaleti görmüşlerdi. Habeşistan'da da savaş etmeden adaleti sağlamak mümkündü. Fakat Arabistan'da suç kurbanı kişinin veya ailesinin hakkını alabileceği, bunlarla karşılaştırabilecek bir kanun sistemi yoktu. Peygamberimizin 'Hilfulfudul' anlaşmasını yapanların arasında yer alması, işte böyle bir boşluktan doğan adaletsizlik olayına tepki olarak gelişmiştir.

Muhammed Hamidullah, bu tarihi olayı şöyle aktarır:

“Zabid kabilesinin Yemen’deki bölgesinden bir tüccar, Sehm kabilesinin ileri gelenlerinden birine değerli mallar satmıştı. Sehm’li adam malları teslim almıştı, fakat kararlaştırılan fiyatı ödememekte ısrar ediyordu. Dolandırılan tüccar, onu dolandırmanın da bildiği gibi Mekke’ye geldi ve tüm şehirde ona yardım edebilecek bir velisi veya müttefiki yoktu. Fakat karşısındakinin küstahça kendine güvenişinden de ürkmüyordu. Bu nedenle Ebu Kubays tepesine çıkıp, yüksek sesle ve beliğ bir şekilde tüm Kureys’i adaleti yerine getirmeye davet etti. Bunun üzerine bazı Mekkeliler zayıfları kollamak ve adaleti korumak için bir cemiyet kurmaya karar verdiler. Bundan sonra Sehm’li adama borcunu ödettiler” (Hamidullah, 1998: 31-32).

Nadir Özkuyumcu’nun naklettiğine göre; bu düzeni kuranlardan biri de Haşimilerden Zübeyr idi. Beraberinde yeğeni Muhammed’i de bu toplantıya götürmüştü. Peygamberimizin “Abdullah b. Cüd’ân’ın evinde, dünyalara değişmeyeceğim bir antlaşmada hazır bulunmuştum; İslâm’dan sonra da böyle bir antlaşmaya çağırılsam hemen kabul ederim” (Müsned, I, 190, 317) dediği (bk. İbn Hişâm, I, 134) (Aktaran: Özkuyumcu, 1998: 29-30) rivayet olunmaktadır. Peygamberimiz Hz. Muhammed son nebi olarak Allah’ın dinini yaymaya başladıktan sonra da adalet sarayının taşlarını tek tek yerine koyacak örnek bir hayat sürdü.

Adalet duygusunun en önemli ilkelerinden birisi olan maddi ve manevi unsurları kesinleşen bir cezanın uygulanmasında hiçbir ayrıcalık tanınmayacağı olduğu peygamber efendimizin yönetim anlayışında kendisini göstermektedir. Bu konuda islam tarihinin ana kaynakları arasında yer alan Kandehlevi’de peygamber efendimizin şu hadiseleri çok güzel örnekler göstermektedir (Kandehlevi, 1990: 680-681).

“Resûlullah zamanında, Mekke üzerine yüründüğü günlerde, bir kadın hırsızlık yapmıştı. Kadının kabilesi, Usâme b. Zeyd’e gelerek, Resûlullah’dan şefaet dilemesini istediler. Usâme tekliflerini kabul ederek Resûlullah ile konuştuğu zaman, Resûlullah’ın çehresi değişti ve:

—Allah’ın vaz’ ettiği bir cezada (had) benimle pazarlık mı yapıyorsunuz?» buyurdu.

Usame de: —Yâ Resûlallah benim için Allah’dan af dile!” dedi.

Sabah olunca, Resûlullah bir hitabede bulundu. Allah’ı lâıyk olduğu şekilde övdükten sonra: “Sizden öncekiler, içlerinden şerefli birisi hırsızlık yapınca, ona bir şey yapmamaları, zayıf, fakir birisi hırsızlık yapınca da, ona ceza tatbik etmeleri sebebiyle helâk olmuşlardır. Muhammed’i kudret ve iradesiyle yaşatan Allah’a yemin ederim ki, şayet Muhammed’in kızı Fatıma hırsızlık etmiş olsaydı, onun elini de keserdim.” buyurdu.”

Hazreti Peygamber burada, hem adalete olan bağlılığını göstermekte hem de sosyolojik bir gerçeğe işaret ederek adaletin olmadığı, suçluların korunduğu toplumların çürüyüp yok oldukları uyarısını yapmaktadır.

“Sahabeden Abdullah b. Ebî Hadred bu anlamda bir başka olay anlatır: Bir yahudinin bende dört dirhem alacağı vardı. Beni Resûlullah’a şikâyet etti: — Ya Muhammed Benim bu adamda dört dirhem alacağım var. Alacağımı vermek istemiyorum.» dedi.

Reslullah :—Ona, hakkını ver» buyurdu.

Ben : — Seni hak dinle gönderene yemin ederim ki, bunu ödemeye muktedir değilim.» dedim.

Yine : — Ona, hakkını ver.» buyurdu.

Ben : — Kudret ve iradesiyle yaşadığım Allah'a yemin ederim ki, bunu vermeye muktedir değilim. Hayber dönüşü, ganîmet alabilirsem, ödiyeceğim.» dedim.

Resûlüllah yine : — Ona hakkını ver.» dedi.

Resûlüllah bir şeyi üç defa söylediği zaman, karşısında başka bir şey söylenmezdi. Çarşıya gittim. Başımda sarık, üzerimde de hurka vardı. Başımdaki sarığı etek yaptım. Hurkamı çıkardım. “Hurka almak isteyen var mı?” diyerek dolaştırdım. Dört dirheme sattım ve borcumu ödedim.”

Peygamberimiz kendisine karşı yönelik olaylarda da adaletten hiç şaşmamış, yapılması gereken örnek davranışı ümmetine göstermiştir. Bu anlamda bir örnek kayıtlarda şöyle yerini almıştır:

“Peygamberimiz, “Seva bin Kays” isminde bir bedeviden bir at satın almış, parasını vermek için de onu evine götürüyordu. Peygamberimiz bir an önce eve gidip adamın parasını vermek için acele ediyor, bedevi de peşinden geliyordu. Bedevinin elindeki atı görüp de onu Peygamberimizin satın aldığını bilmeyen bir kaç kişi, yanına yaklaşarak atı satıp satmadığını sordular. Bedevi, satacağını söyleyince bir fiyat verdiler. Bu fiyat, Peygamberimizin vereceğinden fazlaydı.

Bir miktar fazla para, bedevinin fikrini değiştirmeye kâfi geldi. İleride giden Peygamberimize seslendi: “Bu atı satın alacaksan al, yoksa başkasına satarm!”

Peygamberimiz bedevinin sesini duyar duymaz yanına geldi, “Ben, bu atı senden satın almadım mı?” buyurdu. Bedevi inkâr etti, “Hayır, ben bu atı henüz sana satmış değilim!” dedi. Peygamberimiz ısrar etti, “Sen iyi biliyorsun ki, ben bu atı senden satın aldım.”

Bu münakaşa üzerine halk toplanmış, Peygamberimizin tavrını merak ediyorlardı. Bedevi konuşmaya devam ediyordu: “Bu atı sana sattiğıma dair iki şahit getir, ben de razı olayım.” dedi.

Bu sefer sahabiler müdahale ettiler. Çünkü adam çok ileri gitmişti. “Yazıklar olsun sana! Nebi (a.s.m.), haktan başka bir şey söylemez, o ne söylerse doğrudur.” dedilerse de, bedevi, şahit istemekten vazgeçmedi. Ne zamanki sahabilerden biri şahit olarak gelince olay çözüldü” (Müsned, 2013: 215-216).

3.3. RAŞİT HALİFELER YÖNETİMİ

Raşıit halifeler kendilerini hiçbir zaman hukukun üstünde görmediler. Diğer yandan kendilerinin müslüman ya da gayri müslim bir vatandaşla eşit olduklarını ilan ettiler. Hâkimler atadılar, ama kişi hâkim olarak atandığında sıradan bir kişiyi nasıl muhakeme ediyorsa Raşıit halifelere karşı da aynı şekilde hareket etmekte serbestti.

Hz. Ebu Bekir'in halife seçildiğinde verdiği ilk hutbesinde dile getirdiği, güçlülük değil haklılık esasını benimsediğine, güçsüz de olsa mutlaka haklının yanında yer alacağına ve onun hakkını kendisinin takip edeceğine (Fayda, 1994: 103) dair sözleri, İslam'ın yönetiminde adalet anlayışının en çarpıcı örneklerindedir.

İnsanlık tarihinde bu anlamda önemli örnek uygulamalara imza atmış yöneticilerden

biri de 2. İslam Halifesi Hz. Ömer'dir. Hazreti Ömer'in hayatı da halkıyla iç içe yaşayan, imtiyazlardan arınmış bir yöneticinin örnekleriyle doludur.

“Hz. Ömer halife seçildikten sonra halka, ilk defa şöyle hitab etmiştir. Allah'a hamd ve sena ettikten sonra: “Allah sizin yükünüzü benim omuzuma yükledi. Beni de sizin başımıza geçirdi. İki arkadaşından sonra, sizin başımıza geçtim, halife oldum. Burada bulunanlar bizzat bizimle muhatap olurlar. Uzak diyarlarda bulunanlara da, iyi ve güçlü idareciler tayin ettik. İyilik edenlere karşı biz de iyilikte bulunuruz. Kötülük edenlerinse peşini bırakmayız. Allah bizi, de sizi de affetsin!” dedi” (Kandehlevi, 1990: 676).

Tarihçi ve Devlet Adamı Ahmet Cevdet Paşa, Halife Ömer'in devlet hazinesini koruma hususunda ne kadar dikkatli davrandığını örnek bir olay olarak kitabında nakleder.

“Hazreti Ömer'in hilâfetinde bir gün Peygamber torunlarından birisi gelip ihtiyacını bildirdiğinde Beytülmalden 1000 altın verilmesini emretmiş biraz sonra yanına gelen kendi oğlu Abdullah'a ise bir dirhem vermişti. Oğlu bu bir dirhemi pek az görüp itiraz edecek olduğunda koca Halife şöyle demişti: Ya Abdullah! Evlâdî Resulün talep hakkı Beytülmal'dendir. Beytülmal hazinesi ise elhamdülillah zenginidir. Senin hakkın ise yalnız babanda olup, babanın nesi var ki çok şey umuyorsun” (Cevdet Paşa, 1973: 11).

Halife Ömer, danışmaya ve dinlemeye çok meraklı bir yönetici idi. Nitekim İslam Ordusu İran üzerine sefere çıkacağı zaman çarşılara tellalları gönderip ‘Parası, silahı, kahramanlığı ve danışılacak fikri olan Halifeye başvursun’ diye ilanlar yaptırmıştı.

“Bir hacc zamanında Hz. Ömer, bütün valilerini toplayıp insanların çoğunun hazır buldukları bir toplulukta şöyle bir duyuruda bulundu: “Şayet bir başkasından adaletsizliğe uğramış bir kişi varsa öne çıkıp şikayetini bildirsin.”

Kalabalığın içinden biri kalktı ve Amr bin As tarafından, kendisine haksız bir şekilde yüz kırbaçlık ceza verildiği şeklinde bir şikayette bulundu. Hz. Ömer ileri çıkmasını ve onunla hesabını kapatmasını istedi. Amr bin As Ömer'i valilerini bu onur karcı duruma düşürmemesini isteyerek protesto etti.

Fakat Ömer, Allah Resulü'nün bizzat kendisinin böylelerinden hakkını almak için insanlara müsaade ettiğini gördüğünü tekrar etti ve haksızlığa uğratılmış kişiden öne çıkmasını ve ödünü almasını istedi. Amr bin As, adamı, sırtına vurulması gereken her kırbaç için 2 dirhem ödemeye ikna ederek yakasını kurtardı” (Mevdudi, 1990: 289).

Halife Ömer'in Mısır Valisi Amr b. As'ın oğlunu da sorgulayıp “Anaları insanları hür olarak doğurmuştur. Siz onları ne zaman köleleştirdiniz.”(Muttakî'den Aktaran Canan, 2002: 660) sözü, Müslüman bir yöneticinin adalet anlayışının en güzel ifadelerindendir. Halife Ömer halkın derdinin ve kanaatlerinin dinlenilmesine çok önem vermiş ve valilerine şu nasihatlerde bulunmuştur:

“Eğer, devlet başkanı, zulüm yapmadan otorite sağlayamazsa, zaafa düşmeden mülâyim olamazsa, israfı kaçmadan cömertlik edemezse, cimrilik etmesizin tutumlu olamazsa, bu devlet yaşayamaz dedi” (Kandehlevi, 1990: 631).

Bir defasında Basra'dan gelen bir heyeti kabul etmişti. Hz. Ömer ‘hoş geldin’ deyip onları etrafına oturttu. Daha sonra onlara kendilerinin ve halkın ihtiyaçlarını sordu.

“(…) Bunun üzerine kalkıp şöyle dediler: Halkın velisi ve işlerinin sahibi sensin. Biz ancak kendimiz hakkında konuşabiliriz. Daha sonra her birisi kendisiyle ilgili ihtiyacını söyledi.

El-Ahnef İbn Kays heyette en son konuşan kimseydi. Çünkü o heyetkilerin yaşça en küçüğüydü. El-Ahnef Allah'a hamd edip ona övgüde bulunduktan sonra şöyle dedi: 'Ey müminlerin emiri! Mısır'a yerleşen Müslüman askerleri Firavunların yeşilliklerle dolu ve verimli topraklarında oturmaktadırlar. Suriye'ye yerleşenler; Kayserler'in topraklarındaki güzel ve meyveli bahçelerinde oturmaktadırlar. Ancak Basra'ya yerleşen kavmimiz, toprağı kurumayan ve ot bitirmeyen tuzlu ve bataklık bir yerde oturuyor. Oranın bir tarafı acı deniz, diğer tarafı da ıssız çöldür. Müminlerin emiri! Onları bu kötü durumdan kurtar ve rahat bir hayata kavuştur. Basra'daki valinin; onlara, tatlı su elde edecekleri, canlıları ve ekinleri sulayacak bir nehir kazdırmasını emret. O zaman onların durumu iyileşir, geçimleri ve yaşama şartları düzeldir. Böylece Allah yolunda cihada sarılırlar'.

Hz. Ömer hayranlıkla baktı ve heyetteki adamlara: 'Siz de bunun gibi yaparsanız! Vallahi, o efendidir' dedi. Hz. Ömer daha sonra onlara ve el-Ahnef'e hediyeler verdi. Bunun üzerine el-Ahnef: 'Ey müminlerin emiri! Biz gölleri bu hediyeleri almak için aşmadık, sana bunlar için gelmedik. Benim sana olan ihtiyacım, söylediğim gibi, sadece kavminin ihtiyacıdır. Eğer onların ihtiyaçlarını yerine getirirsen hakkıyla ve tam manasıyla yerine getirmiş olursun'.

Hz. Ömer'in hayreti bir kat daha arttı ve "Bu çocuk Basra halkının efendisidir" dedi" (Başa, 1986: 451-453).

Hayatı boyunca adaletle hükmetmiş ve bundan dolayı 'Adaletin kılıcı' olarak nitelendirilmiş Halife Ömer, ölüm döşeginde de kendisinden sonrakilere adalet tavsiyesinde bulunmuştur. Halife Ömer'den sonra yönetimi devralan yeni Halife Osman b. Affan da aynı adalet çizgisinin izini sürmüş, dünya hayatına itibar etmeden yöneticiliğe devam etmiştir.

“Abdülmelik b. Şeddâd'ın naklettiğine göre; Hz. Osman, bir cuma günü minberde, üzerinde dört veya beş dirhem değerinde, kaba Aden kumaşından bir elbise ve çizgili Küfe mah bir aba ile görülmüştü. Hasan-ı Basri de kendisine, Mescidde öğle uykusuna yatanlar sorulunca o şöyle demişti: Osman b. Affan'ı hilâfeti esnasında mescidde öğle uykusu uyurken gördüm. Uykudan uyanıp kalktığında, vücudunda çakal taşlarının izleri vardı. Orada : — İşte bu Emir ul-mü'minindir. Bu emir'ül-mü'minindir.» diyorlardı (Kandehlevi, 1990: 870).

4'üncü Halife olarak göreve seçilen Hazreti Ali de yeni adalet örnekleri sergileyerek devleti yönetmiş, valilerini de halka nasıl davranması gerektiği konusunda sürekli uyarıyordu. Halife Ali göreve geldiği ilk günlerde valilerine mektuplar yazarak, bir takım tavsiyelerde bulunmuştu.

"Halk ile teması kesme. Valiler, halk ile temaslarını keserse, meseleleri çoğalır, halkın durumu, işleri hakkında bilgileri azalır. Halk, valileri ile temasları kesilince, bilgisiz yetişir, büyüğe saygı, küçüğe şefkat gösterilmez. Güzel, çirkin; çirkin de güzel kabul edilir. Hak ile bütül birbirine karıştırılır. Bir vâli, halkın, kendisinden gizlediği meseleleri bilemez. Ayrıca, sonradan kendisine nakledilen sözlerle, doğrusunu yalanından ayıracak belirtiler de yoktur ki, halkla temasın kesilmesinden doğacak mahzurları bertaraf etsin. Sen, ya hak dağıtmakta çok cömert birisisin. Böylece, verdiğin şeyler veya cömert olduğun için fazla bağış yapman dolayısıyla uzun müddet halk ile temasını kesebiliyorsun. Ya da çok cimrisin. Halk

sana, fevkalâde muhtaç olmakla beraber, herhangi bir şey yapacağından ümidini kestiği için, senden ümit keserek, senden bir şey istemekten çarçabuk vazgeçmiştir. Böylece, ne karanlık bir yere konacak, lamba sıkıntın, ne de, adil hüküm verme derdin olacaktır. Bütün bunlardan sonra, söylediklerime iyi kulak ver. Kendine düşünle yetin. Doğruluktan ayrılmaz.” (Kandehlevi, 1990: 712).

5'inci Halife olarak nitelendirilen halife Ömer b. Abdülaziz de o dönem için çok önemli fonksiyonu olan posta teşkilatına el atmış, bu kurumda çalışan görevliler ve posta işlerinde kullanılan binek hayvanlarının hukukunun korunması için gerekli tedbirlerin alınmasını salık vermiştir. Ömer b. Abdülaziz, “Posta hayvanlarının sevkleri için kullanılan değneklerin ucuna demir konulmasından ve ağızlarına ağırca gem vurulmasını yasaklamıştır. Posta hayvanları bütün Müslümanların malı olduğu için, posta memurlarına, Müslümanların, işleri için binmelerini emrettiğiniz kimselerden başka hiç bir kimseyi posta hayvanlarına bindirmemelerini emrediniz (Ebu Yusuf, 1982: 383) talimatını vermiştir.

Ömer b. Abdülaziz devlet görevlilerine şu talimatı göndermiştir:

“Posta memurları ile nahiyelerde olan askerlerin kumandanlarının âdil ve mevsuk olan zatlardan olmalarına dikkat ediniz. Çünkü, posta işlerine bakan kimsele, kadı, vali ve diğer memurlar üzerinde müfettiş ve muhbir demek olduğundan, adaletle mevsuf olmadıkları takdirde, verecekleri haberin kabulü caiz ve mucibince amel edilmesi meşruluk sıfatını haiz değildir” (Ebu Yusuf, 1982: 384).

Yaşanılan dönemin stratejik kamu görevlerinden olan posta memurlarının adil kişilerden seçilmesi talimatı, Halife Ömer b. Abdülaziz'in devlet yönetimine vukufiyetini göstermektedir. Nitekim sonraki dönemlerde devletin posta hizmetleri adaletle davranma konusunda en çok zorlanan yerler olarak dikkat çekmiştir.

3.4. SAMANOĞULLARI YÖNETİMİ

‘Kolay ulaşılabilir olma’ ve ‘halkın sorunlarına kulak kabartma’ sonraki yüzyıllarda Müslüman yöneticiler için yönetim anlayışının önemli ilkelerinden olmuştur. Tarihte yer alan önemli Müslüman devletlerden biri bu günkü Orta Asya, Kuzeydoğu İran ve Kuzeybatı Afganistan'ı kapsayan geniş bölgeleri M.S. 874'den 999'a kadar hakimiyetinde bulunduran Samanoğulları Hanedanlığı idi. Samanoğulları Hanedanlığı'nın elinde bulunan topraklar; Ortaçağ Batı Avrupası'ndaki en büyük şehir devletinden çok daha geniş ve yoğun nüfusa sahipti.

İngiliz Araştırmacı Arnold Toynbee, Samanoğulları Hanedanlığı'nın ikinci veliahdı olan İsmail bin Ahmed'in yönetiminde adaleti yakalama gayretini ve uyguladığı yönteminden sitayişle bahseder

*Samanoğulları Hanedanlığı'nın ikinci veliahdı olan İsmail bin Ahmed sabah namazı vaktinden sonra kendisiyle görüşmek isteyen tebaasından herhangi birinin şahsi maruzatını dinlemek üzere halka açık bir yerde mutut olarak at sırtında otururdu. Bu görüşmelerde **Samani idareci, hem adalet dağıtma iradesine, hem de iktidara sahip olduğunun gözle görülür bir ifadesi olarak tam takım zırh ve silahla halkın karşısına çıkardı. Nizamülmülk***

Siyasetname'sinde bu manzarayı canlı bir şekilde tasvir etmiştir. Samani idareci, tebasının her zaman kendisine ulaşabilmesi için, Orta Asya kışının dondurucu soğuğu ve karına bile meydan okuyordu. Bu ağır fiziksel meşakkate gönül rızasıyla katlanıyordu. Çünkü hem kendisinin hem tebasının gözünde ulaşılabilir olmak bir hükümdarın temel görevidir. Layıkıyla övülen bu uygulama, Hanedanlığın çöküşüne kadar devam etti (Toynbee, 2005: 438).

3.5. SELÇUKLULAR YÖNETİMİ

1018 – 1092 yılları arasında yaşayan ünlü Selçuklu devlet adamı Nizamülmülk, Horasan ve Belh Valilerine yaptığı danışmanlıkla adını duyurmuş, Selçuklu Sultanı Sultan Alparslan ve Melikşah'a vezirlik yapmıştır. Selçuklu döneminde Bağdat'da kurulan Nizamiye Medreseleri'nin de fikir babasıdır. Siyasetnâme isimli eserini Sultan Melikşah'a arz etmek üzere yazmıştır.

Nizamülmülk, Sultana şu tarihi tavsiyelerde bulunmuştur:

*“Memleketteki kadıların durumlarının teker teker bilinmesi gerekir. Onlardan ancak âlim, zâhid ve adil olanlarına vazife verilmeli, her birine devlet bütçesinden gündelik veya aylık verilerek yerlerine gönderilmelidir. Müslümanların malları ve canları üzerinde söz sahibi olduklarından, rüşvet almamaları için bu husus çok mühim ve nazıktır. **Emirlerin, kadıların adaletle hüküm vermeleri ve adliye saraylarının işlerine dikkat etmeleri gereklidir.** Eğer bir kişi kibirler de kendisine ceza verileceği zaman, kadı huzuruna çıkmazsa o, büyük kişi de olsa cebren hâkim huzuruna çıkarılmalıdır. İlk dört halife, zamanlarında bu işleri bizzat kendileri görmüşler; hata olur diye bu işi başkalarına vermemişlerdir. Memleketin ayakta durabilmesi için Hz. Âdem'den zamanımıza kadar hiç bir padişah adaleti hâkim kalmak için suçluyu cezalandırmaktan çekimser kalamamıştır. **Haber alma ve suçu önleme memurlarını tayin eden padişahın adaletinden, ilerisini göreyerek tedbirli davranmasından ve uyanıklığından dolayı da ülke mamur olur.**” (Nizamülmülk, 1981: 117).*

Görüldüğü gibi ulu vezir Nizamülmülk de adaleti hakim kılmayı meşruiyet ve devamlılığın bir şartı olarak görmekte, halkın sorunlarıyla meşgul olmayı da ‘uyanıklık’ olarak tanımlamaktadır. Nizamülmülk, Sultanın divan kurarak belirli günlerde halkın sorunlarını dinlemesi uygulamasının zalimler ve kötü idareciler için caydırıcı ve önleyici bir yöntem olduğunu savunmuştur.

“Padişahın haftanın iki gününde adalet divanı kurup, zalimlerden mazlumların haklarını almaktan, suçlulara ceza vermekten başka çaresi yoktur. Halkın da bunu bizzat kendisinden duyması, bu hususta bulunan en önemli kassalardan birkaçını anlatarak, her olay için bir kaç örnek vermesi gereklidir. Sultanın mazlumları ve adalet isteyenleri haftanın iki gününde sarayına çağırıp onların şikâyetlerini dinlediği memlekete yayılınca, zalimler ve müstebitler kendilerine, padişahın vereceği cezadan korkarak ellerini millet malından ve zulümden çekerler” (Nizamülmülk, 1981:35).

Nizamülmülk'e göre; adil bir padişahın halkın dertlerini sürekli dinleyip gözetecek memurlarının olması gerekir. Bu memurlar sayesinde devlet katında halkın nabzını sürekli tutmak mümkün olacaktır.

“Padişahların ordu ve halkın durumunu uzak veya yakından bizzat tetkik etmesi, ne olup bittiğini az veya çok bilmesi gerekir. Böyle yapmazsa hata ve gaflete düşer, halka hakaret ve zulmeder. Memlekette fesat ve adaletsizlik alır yürür. Bunu padişah ya bilir veya bilmez. Bilip de tedbirini alamazsa onlar gibi zâlimdir, çünkü zulme nıza göstermiştir. Bilmezse gafil, hakir ve cahildir, her iki halde de iyi değildir. Şüphesiz (Padişahların) muhbirlere ihtiyacı vardır. Gerek cahüliyet ve gerek İslâmiyet devrinde padişahların her şehirde habercileri vardı, hayır ve şer olan bütün hadiseleri onlardan öğrenirlerdi. Bir kimse haksız yere bir tavuk veya bir torba saman alsın, 1.500 km. mesafeden bile padişahın haberi olmuş, o kimseye gerekli ceza verilerek herkes padişahın uyanık olduğunu anlamıştır. Her bölgeye yerleştirdikleri işini bilen adamları ile zâlimlerin zulümlerini önledikleri gibi halka adalette muamele edilmesini sağlamış ve memleketi de imar etmişlerdir” (Nizamülmülk, 1981: 97).

Nizamülmülk, yöneticinin halk arasında yaşananları dikkatle takip etmesinin önemine dikkat çekmekte, devlet görevlilerinin halka nasıl davrandığını habercileri sayesinde öğrenmesinin yapılacak zulümlere engel teşkil edeceği uyarısında bulunmaktadır.

3.6. OSMANLILAR YÖNETİMİ

Osmanlı sistemini günümüz yönetim anlayışına taşımak ve günümüz Türkiyesini açıklamak için o dönemin yöneticilerini ve tarihe kaydolmuş adalet anlayışını bilmek çok önemlidir. Selçuklu yönetim anlayışının bir çok iyi yönünü miras alarak yola çıkan Osmanlı Devletinde de Padişahın teb’ası olan her vatandaşın şikayetlerini ve isteklerini içeren dilekçe verme hakkı vardı. Vatandaş, padişahın yersiz bulduğu iradesine dahi karşı çıkabilirdi. Nitekim Osmanlı Devletinin yönetim tarihi de adalet ve iyi iletişim kurma anlamında zirve örneklerle doludur. Devletin kurucusu Osman Gazi’nin oğlu Orhan’a vasiyeti bu anlamda önemli ipuçları yer alır.

“Tebaandan hiçbir ferdin mal mülküne taarruz etme. Hak edenlere iltifat elini uzat, askeri erkânı iyi koru. Alimler, fazıllar, edibler devlet bedeninin gücüdür; bunlara iltifat ve ikramda bulun. Bir kemal sahibini işitince onunla münasebet kur, dirlik ver, ihsanda bulun. Hükümetinde ulema, fuzela, erbab-ı maarif çoğalsın, siyaset ve din işleri nizam bulsun. Benden ibret al ki, bu diyarlara zayıf bir beğ olarak gelip hak etmediğim halde bunca inayet-i celile-i Rabbanîyye’ye mazhar oldum. Sen de benim yolundan git ve bu din-i Muhammedîyyeyi ve ashabını ve başka sana tabi olanları koru. Allah’ın hakkına ve kulların haklarına riayet et. Ve senden sonrakilere de böyle nasihatten geri durma. Adaletli ve insaflı ol. Zulmü kaldırmaya devam et. Her bir işe teşebbüste Allah’ın yardımına güven. Tebaanı, düşman istilasından ve zulme uğratılmaktan koru. Haksız yere hiçbir ferde layık olmadığı muameleyi yapma” (Aktaran Özel, 1998: 22).

Sultan Osman’ın bu vasiyetine sonradan yönetime gelen padişahlar da uymuşlar zulmü ve taassubu kaldırıp tam adalet üzere hareket ederek İslâm hilâfetine yaklaşacak şekilde adli nizamlar vaz etmişlerdir.

Oğluna bu nasihatleri yapan Osman Gazi’nin Karaca Hisar’ın fethinden sonra, takındığı tavır, Osmanlı liderliğinin niçin altı asır sürebilmiş olduğunu çok iyi göstermektedir. Aşıkpaşazade’den özetlenebilir.

“Pazar kuruldu ve hutbe okundu. Bu halk kanun ister oldu. Germiyan’dan biri geldi. “Bu pazarın vergisini bana satın” dedi. Osman Gazi sordu: “Vergi nedir?” Adam dedi: “Pazara ne gelse ben ondan para alırım.” Osman Gazi, “Senin bu pazara gelenlerde alacağın mı var ki para istersin?” Adam: “Hânım, bu töredir. Bütün memleketlerde vardır ki padişah olanlar alır.” Osman Gazi sordu: “Tanrı mı buyurdu, yoksa beğler kendileri mi yaptı?” Adam yine “Töredir, Hânım! Ezelden kalmıştır” diye cevap verdi. Osman Gazi çok öfkelenildi: “Bir kişinin kazandığı başkasının olur mu? Ben onun malına ne koydum ki bana akça ver diyeyim? Bre kişi! Var, git! Sana zıyanım dokunur!” dedi. Bunun üzerine halk dedi ki: “Hânım, bu pazarı bekleyenlere adettir ki bir nesnecik vereler.” Osman Gazi “Madem ki böyle diyorsunuz, öyleyse bir yük getirip satan herkes iki akça versin. Satamayan bir şey vermesin” dedi (Aktaran Özel, 1998: 58).

Kuruluş dönemi sultanlarından Sultan 2. Murad’ın oğlu 2. Mehmed’e yaptığı nasihatler de Osmanlı yönetiminde adaletin önemli bir değer olduğunun işaretidir. Sultan 2. Murad, oğlu 2. Mehmed’e şu nasihatlerde bulunmaktadır: “Padişahlar ellerinde terazi tutmuş kimselere benzerler. Asıl padişah odur ki, elindeki teraziye doğru tuta!” (Aktaran Uçman, 2015: 17) sözü, bugün için bile geçerliliğini koruyan çok önemli bir ölçüdür.

‘1890’larda İstanbul’ kitabının yazarı Francis Marion Crawford, Sultan 2. Mehmet Döneminde bu adalet anlayışının toplum üzerinde nasıl tecelli ettiğine şahitlik eden seyyahlardan birisi olup, 2. Mehmet’in fethinin en önemli özelliği olarak fetih sonrasında artık hıristiyanlara ve Yahudilere hiçbir şekilde zulüm ve eziyet yapılmadığını ifade etmektedir. Bu anlamda yönetim anlayışı olarak hıristiyan nüfusun fazla olduğu yerler olmasına rağmen Türklerin hakkı verilerek takdir edilmesi gereken bir hoşgörü anlayışının olduğunu belirtmektedir (Crawford, 2015: 8).

‘Muhteşem Süleyman’ namıyla meşhur olmuş Kanuni Sultan Süleyman da divanı, mâliyeyi, ulema heyetini, orduyu, vergi usulünü, tumar zeamet ve iltizam tarzını, vilâyetlerin tahririni, teşrifat, hukuk ve ceza kanunlarını ıslah etmek suretiyle yaptığı icraatlardan dolayı ‘Kanuni’ unvanını kazanmıştır. Hammer’in naklettiğine göre; o zamana kadar yayımlanan nizamların bir araya getirilmesi Kanuni tarafından gerçekleştirilmiştir. Kanuni, Fatih Sultan Mehmet’in Kanunnamesini ve Yavuz Sultan Selim zamanında düzenlenen mali kanunnameyi bir araya getirmiştir. (Hammer, 2011: 210) Osmanlı Devleti’nin müesseseseleşmesinde çok özel bir yeri olan Kanuni’nin Bağdat’ı fethinden hemen sonra ortaya koyduğu icraatlar ile ilgili Hammer Bağdat’ın fethinden sonra çok kısa süre içerisinde Sultan Süleyman’ın bölgenin kadastrosunun düzeltilmesini istediğini ve yönetimde adaletli esasları sağlayacak tedbirleri aldığını belirtmiştir (Hammer, 2011: 79).

Bir başka dikkat çekici olan Muhteşem Süleyman’ın en zirve anlarda bile yaşlılara ve çocuklara karşı gösterdiği saygı ve özendir. Ahmet Cevdet Paşa, Kanuni Sultan Süleyman’ın düşmanlarına karşı dahi ne kadar müşfik olduğunu, fethettiği yerlerde esir düşen kişilerin durumlarını dikkate aldığını belirtir (Cevdet Paşa, 1973: 254). Hammer de

Budin'in fethinden sonra Kanuni'nin Kralın bir yaşındaki çocuğuna gösterdiği şefkatten bahseder:

“(.....) Mehmet Paşa, 25 Ağustos 1541 tarihinde bütün Beylerle birlikte Padişahu karşılamak üzere Budin'den çıktı. 29 Ağustos 1541 tarihinde henüz bir yaşında bulunan Kral çocuğu Sigismond Zapolya, birkaç kişi ile birlikte Osmanlı ordugâhına gönderildi. Sigismond, Padişaha takdim olundu. Sultan Süleyman, Budin'i kendisine tahsis etmiş olduğunu vezirleri vasıtasıyla gelenlere tebliğ etti” (Hammer, 2011: 102-103).

Sultan 3. Mehmet (1566-1603) Döneminde yaşayan ve bizzat kendisi de bazı fethlere katılan, tarihçi ve devlet adamı Peçevi İbrahim Efendi (1574-1650) ‘Peçevi Tarihi’nde adaletle yönetimin her dinden halk kesiminde nasıl müsbet tesirler ortaya çıkardığına şahit olmuştur.

“Yaşanan fütuhatta rahmetli İbrahim Paşa'nın hoşgörülü yönetiminin de büyük bir payı vardır. Budin'den Belgrat'a kadar, o eşkıyanın dadanmasından yanmadık, yağma olmadık ve tutsak vermedik bir palanka ve kale kalmamış idi. İbrahim Paşa Kanije seferinde askeri öyle sıkı bir disiplin altında tuttu ki, kimse reayanın tarlasından bir başak bile koparmadı. Oysa harman mevsimi idi. Reaya, askerin yolu üzerine arabalar dolusu koca koca Macar somunları ve çuval çuval arpalarıyla yemlerini getirip satarlardı. Herkes bedelini öder ve istediğini alırdı. Kimse bu ekinin içine davarını salamadı ve yol boyunca kimsenin tarlasına girilemedi.” (Peçevi,1982: 216)

Osmanlı Devletinin son dönem devlet ve fikir adamlarından Ahmet Cevdet Paşa (1822-1895) da ‘Maruzat’ isimli eserinde kendilerine adil davranılan Bosna'nın Hristiyan ahalisinin nasıl müteşekkir kaldığını çarpıcı bir örnekle anlatır:

“Avusturya hudûdu boyundaki çiftlikler dâhilinde bulunan kiliselerin hiç bahçeleri olmadığı hâlde, Hafız Efendi, e s h â b -1 a 1 â k a ’ yı iknâ ve kiliseler için mîkdâr-ı kâfî bahçe yerleri ifraz ile âlâmetler rekz etdirek kiliselere ilhâk etdirmiş olduğundan, lâtin papazları Hâfız Efendi'den fevkalâde müteşekkir olarak anın gayretini gütmek üzere dâmen dermiyân oldukları hâlde, eshâb-ı alâka'nın, «Biz çiftliklerimizde ecnebi istemeyiz» deyu da'vâya kıyâm etmeleri hükümetin işe ehemmiyyet vermesine vesile ittihâz olundu. Bu sırada, gösterilen âsâr-ı adalet sâyesinde mahmûler dahi pasaportlarını yırtıp tebaiyyet-i asliyyelerine avdet eylediklerinden başka, Dalmaçya ahâlîsinden bazı hristiyanlar dahi Devlet-i Aliyye tebaiyyetini kabûl ile berü tarafa geçüp tavattun eylediler” (Cevdet Paşa, 1980: 74).

Osmanlı Devletinde adaletin tesis edilmesindeki en önemli mekanizmalardan biri halkın bir sistem dahilinde dinlenilerek sorunlarının çözülmesiydi. Bu güçlü iletişim sonradan ortadan kalkınca adaletsiz uygulamalar alabildiğince yaygınlaşmıştır.

Osmanlı Devletinde halkın şikâyetlerini dinleme geleneği Sultan 3. Ahmet Döneminde de devam etmiştir. Eveline Sint Nicolas bu gelenekten şöyle bahseder:

“Sadrazam kendisine sunulan birkaç davaya burada bakar, böylece yabancuya adalet sistemiyle ilgili bir fikir verilmiş olur. Bir şey istemeye gelen herkes, elini önündekinin omzuna koyarak sıraya girer. Bir görevli kapıya gelir, sıradaki ilk kişiden elindeki şikâyetini alır ve sadrazama getirir. Vezir müracaatının dileğini kabul ederse dilekçenin altına fikrini yazar ve istediği olan kişi oradan uzaklaşır” (Nicolas, 2003: 108).

Prof. Dr. Kemal Karpat da adalet ve iyi yönetiminin yükseliş dönemi, şikayetlere kulak asılmamasının ise çöküş dönemi alameti olduğuna vurgu yapmıştır. Karpat, Osmanlı devlet yönetiminde toplumu dinleme anlayışının sonraki dönemlerde de nasıl geçerli olduğunu şöyle naklediyor:

“Bazı yüzyıllarda Osmanlı hükümetinin bugün geri besleme (feedback) adı verilen kapasiteye sahip olduğu açıktır. Yani bir köylünün şikâyeti hükümetin en yüksek mevkilerinde duyulabiliyordu ve çoğunlukla bir çözüm yolu bulunuyordu. Dahili planda imparatorluğun çöküşü belki de idari şikâyetname sürecinin bozulduğu günlerden başlatılabilir” (Karpat, 2000: 89).

Peçevi İbrahim Efendi'nin 'adalet ve reeyaya iyi muamele' olarak ifade ettiği bu ilkelerin icra edildiği dönemlerde devlet yükselmiş bu ilkeler terkedilince, devlet, halk nezdinde itibar ve meşruiyetini kaybetmiştir. Peçevi İbrahim Efendi, seferler sırasında adaletle davranıldığında karşılaşılan muamele ile adaletin terkedildiği dönemlerde karşılaşılan muamelenin mukayesesini yapmıştır.

“Reayaya iyi muamele olunmak ve vaatlerde bulunmakla, Uyvar yöresindeki köylerden her gün padişah ordusuna arabalar dolusu yiyecek gelirdi. Asker de orduya varıp satın almak ihtiyacını duymazdı. Macar kızları ve kadınları, çipü dedikleri taze pişmiş Macar çöreklerini ve türlü meyve ile yiyecekleri çadırdan çadıra gezdirerek alın diye yalvarırlardı. İslam askeri Estergon'u dömek üzere olduğu bir sırada bile, reaya gelmiş vire kâğıtlarını alıp itaat ederlerdi. Hatta orada Tuna üzerinde kurulan büyük köprüyü, kırk elli değirmenci ustası Hıristiyan gelip bina ettiler. Orada da İslamlara bina bakımından zahmet çektiler. Eski Budin'e, Köyün adasına ve daha başka varoşlara üç, dört yüz aile varıp yerleştiler. Adalet ve reayaya iyi davranmanın ürünleri böylece ortaya çıktı. Daha önceki serdarlarımız da böyle davranmış olsalar ve uğurlu sayarak Gazi Sultan Süleyman Han'ın yolundan gitmiş olsalardı ne seferler bu kadar uzar, ne de asker halkı canlarından bezerdı.” (Peçevi, 1982: 291-292)

SONUÇ

Toplumumuzun birlikteliğinin önemli bir göstergesi olan cuma namazı hutbelerinde Türkçe olarak müminlere ulaştırdığı şu ilahi mesaj ne kadar çok çarpıcıdır: "...Allah, Adaleti emrediyor!..." (Nahl Sûresi 90). Bu ayeti kerimede Adaletin, iyilikten (ihsan) ve akrabaya yardımdan önce zikredilmesi manidardır. Çünkü yeryüzündeki bütün dengeler adalet üzerine kurulmuştur. Adı ne olursa olsun bir sistem adalet üzere tesis edildiğinde o devletin ömrünün uzun olacağı sosyal bir kaide olarak kaşımıza çıkmaktadır. Bir kutsi hadisi şerifte 'Allah'ın gölgesinden başka hiçbir gölgenin olmadığı günde', Allah'ın gölgesiyle gölgelenecek yedi sınıf insanın başında 'Adaletle hükmeden devlet başkanı' zikredilir. Bir başka hadisi şerifte de 'Bir gün adaletle hükmetmenin 60 yıllık nafil ibadetten daha faziletli olduğu' belirtilir. Çünkü adalet, hünkar otağının orta direği gibidir. O direk sağlam olur, korunursa toplum abad olur. O direk göçerse devlet de toplum da göçer.

Makalede ortaya konulan örnekler, 'adaleti' meşruiyetin vazgeçilmez bir şartı, 'iyi iletişimi' ise adaleti sağlamanın en önemli araçlarından biri olarak karşımıza çıkarmaktadır. Bu ilkeleri esasa alan, bu ilkelerle yönetim sağlayan devletler, haklarını mutlu etmişler,

kendileri de büyük medeniyetler kurarak tarih sayfalarında yerlerini almışlardır. Çöküş dönemlerinde ise bu ilkelerden uzaklaşmış, adalet ortadan kalkmış, halkın talep ve dertleriyle ilgilenen devlet adamları bulunmaz olmuştur. Osmanlı Devletinin duraklama döneminde devlet yönetimindeki bozulmaları gözlemleyerek padişahlara ilk uyarıları yapanlardan biri Koçi Bey Risalesinde savunulan *iyi bir yönetim için, adalet dairesi denilen, 'adalet', 'halk', 'hazine' ve 'asker' olmak üzere dört unsurun bir arada olması savunulmuş ve* (Aktaran: Eryılmaz, 2007: 32). Yine aynı şekilde tarihten tıbbı, coğrafyadan astronomiyeye kadar geniş bir ilgi alanı olan Kâtib Çelebi de Osmanlı Devleti'nin gerileme dönemiyle ilgili uyarılarda bulunan Osmanlı Devlet adamlarından birisi olarak bütün sorunların temelinde liyakat konusunda dikkatli davranılmasını istemiştir (Aktaran: Eryılmaz, 2007: 33). Ahmet Cevdet Paşa, Devletteki yönetim zafiyetlerini gören, sebeplerini analiz eden ve çözümler sunan bir başka devlet adamı olarak kayıtlarda yerini almıştır. Onun analiz ve nasihatleri bu gün de devlet yönetimleri için önemli bir yol gösterici olmuştur.

Osmanlı Devlet yöneticileri son 250 yılda ortaya çıkan çöküşün farkına varınca çeşitli yöntemlerle devleti tedavi etme çabası içine girmişler ancak bir büyük yanlış içerisinde yanlış tedavi yöntemlerine başvurmuşlardır.

Nitekim Avusturyalı Devlet Adamı Metternich, çöküş dönemindeki Osmanlı Devlet Yöneticilerine şu tavsiyelerde bulunmuştur:

*“Bâb-ı Ali'ye tavsiyemiz şudur: İdarenizi düzene sokun, ıslah edin. Ama yerine size hiç de uymayacak olan müesseseleri koymak için eskilerini yıkmayın. Avrupa medeniyetinden sizin kanun ve nizamlarınıza uymayan kanunları almayın. Batı kanunlarının temeli Hıristiyanlıktır. Türk kalınız. **Tatbik edemeyeceğiniz kanunu çıkarmayın.** Hak bellediğiniz yolda ilerleyin. Batı'nın sözlerine kulak asmayın. Siz ilerlemeye bakın. **Adalet ve bilgiyi elden bırakmayın**”* (Meriç, 1994: 166).

Bütün bu kayıtlar, yönetimde adaletin tesis edilebilmesi için aradığımız hikmetin adresinin aslında kendi medeniyet değerlerimizde olduğunu ortaya koyuyor. “Hikmet müminin yitik malıdır” düsturundan hareketle, ‘Mevlana'nın pergel metaforu'yla Doğudan ve Batıdan alınan hikmetlerle, yaşanan çağın ve geleceğin yönetim şifrelerinin de izini takip etmeli, kendi değerlerimizle harmanlayarak milletimizin istifadesine sunmalıyız.

KAYNAKÇA

- AHMED BİN HANBEL (2013), **Müsned**, Cilt:5. Çev:Zekeriya Yıldız, Ocak Yayıncılık, İstanbul.
- AHMET CEVDET PAŞA (1980). **Maruzat**, Çağrı Yayınevi, İstanbul.
- AHMET CEVDET PAŞA (1973). **Cevdet Paşa Tarihi**, Cilt:1, Başbakanlık Kültür Müsteşarlığı Yayınları, İstanbul.
- ATİK, Veli, (2001). **Lütfi Paşa ve Tevrihi Ali Osman**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- AVCI, Casim (2008). **Muhammed'ül Emin**, Hayy Kitap, İstanbul.
- BAŞA, Abdurrahman Rafet (1986). **Sahabe Hayatından Tablolar**, C:2, Uysal Kitabevi, Konya.
- CANAN, İbrahim (2002). **Kenzül Ummal**, DİA, Cilt: 25.
- CRAWFORD, Francis Marion, (2015). **1890'larda İstanbul**, Çev:Şeniz Tükömer, İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- ÇAĞRICI, Mustafa (1988). **Adâlet**, DİA, Cilt: 1.
- EBU YUSUF (1982). **Kitabul Harac**, Çev: Müderriszade M. Ataullah Efendi, Akçağ Yayınları, Ankara.
- ERGÜL, Ergin (2011). **Mevlânâ Bilgeliği**, Orient Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2007). **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul.
- FAYDA, Mustafa (1988). **Abdullah B. Cüd'an**, DİA, Cilt:1.
- FAYDA, Mustafa (1994). **Ebû Bekir**, DİA, Cilt: 10.
- GAZALİ (2008). **İmam-ı Gazalî'den Yönetim Sırları**, Çelik Yayınevi, İstanbul.
- HAMİDULLAH, Muhammed (1998). **Hilfû'l-fudûl**, DİA, Cilt:18.
- HAMMER, J. Von (2011). **Muhteşem Süleyman**, Çev: Aylin Günay, Kaldırım Yayınları, İstanbul.
- İŞIKTAĞ, Yasemin (2013). **Adalet Psikolojisi**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- İBN HALDUN (1986). **Mukaddime**, Cilt I, Çev: Z. Kadiri Ugan, MEB Yayınları, İstanbul.
- KALKIŞIM, M. Muhsin (2013). Kutadgu Bilig'de "Adâlet" Değeri, **Mavi Atlas GŞÜ Edebiyat Fakültesi Dergisi**, Güz Dönemi, 91-98.
- KANDEHLEVİ, M. Yusuf (1990). **Hayatû's-sahabe**, Cilt 2, Çev: A. M. Büyükçınar, Cümle Yayınları, İstanbul.
- KARPAT, Kemal (2000). **Osmanlı ve Dünya**, Ufuk Kitapları, İstanbul.
- LAMB, Harold (2006). **Emir Timur**, İlgı Yayınları, İstanbul.
- MAVERDİ (2003). **Devlet Yönetimi**, Çev: M. Ali Kara, İlke Yayınları, İstanbul.
- MERİÇ, Cemil (1994). **Bu Ülke**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- MEVDUDİ (1990). İslam'ın İlk Döneminde Siyasi Düşünce, **İslam Düşüncesi Tarihi**, Cilt:2, İnsan Yayınları, İstanbul.
- NİCOLAS, Eveline Sint (2003). **Lale Devrinin Tamğı Bir Büyükelçi**, Çev: M. Şeyhun, A.Pekin, Koçbank Yayınları, İstanbul.
- NİZAMÜLMÜLK (1981). **Siyasetnâme**, Dergah Yayınları, İstanbul.
- ÖZEL, Mustafa (1998). **Etkici Yönetici**, İz Yayıncılık, İstanbul.

- ÖZKUYUMCU, Nadir (1998). **Hilf**, DİA, Cilt:18.
- PEÇEVİ İBRAHİM EFENDİ (1982). **Peçevi Tarihi**, Cilt:2, Kültür ve Turizm Bak.Yayınları Ankara.
- SAYDAM, Ali (2005). **Algılama Yönetimi**, Rota Yayınları, İstanbul.
- ŞİMŞİRGİL, Ahmet (1998). **Tarih ve Medeniyet Dergisi**, Aralık, 1998, Sayı: 57.
- TEFAZZÜLİ, Ahmet (1995). **Enuşirvan**, DİA, Cilt:11.
- TOPALOĞLU, Bekir (1988). **Abdullah**, DİA, Cilt:1.
- TOYNBEE, Arnold (2005). **Hatıralar ve Tecrübelerim**, Klasik Yayınları, İstanbul.
- UÇMAN, Abdullah (2015). **Sultan Murat Han'dan Fatih Sultan Mehmed'e Nasihatler**, Büyüyen Ay Yayınları, İstanbul.
- YUSUF HAS HACİB (2001). **Kutadgu Bilig**, TDV Yayınları, Ankara.
- YÜKSEL, İlhan (2005). İletişimin İş Tatmini Üzerindeki Etkileri: **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 6 (2), 291-306.
- ZEREY, Nesrin (2010). Adâlet Mülkün Temelidir, **Altınoluk Dergisi**, Sayı: 298.

KARAR ÖRNEKLERİ

2017/16556 ŐIKĀYET NUMARALI, SÖZLEŞMELİ
ÖĞRETMEN OLAN BAŞVURANIN ÇOCUĞUNUN
SAĞLIK MAZERETİ NEDENİYLE TAYİN İSTEMESİ
TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 05/06/2018
TARİHLİ TAVSİYE KARARI

SAYI : 18745356-101.07.04

BAŞVURU NO : 2017/16556

KARAR TARİHİ : 05/06/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Milli EĞitim Bakanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU : Sözleşmeli öğretmen olan başvuranın
Çocuğunun sağlık mazereti nedeniyle yer
değiştirme talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 25.12.2017

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran tarafından, Kurumumuza yapılan başvuru ve eklerinde, özetle;

1.1. Şırnak Cizre Mithat Paşa Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi'ne 13/10/2016 tarihinde sözleşmeli İngilizce öğretmeni olarak atandığını ve halen görev yapmakta olduğunu,

1.2. %81 oranında zihinsel ve bedensel engelli, bakmakla yükümlü olduğu çocuğunun tedavisinin atandığı Şırnak İlinin Cizre ilçesinde, Şırnak İlinde veya yakın illerde mümkün olmaması sebebiyle eski ikametgahı olan Denizli'de bırakmak zorunda kaldığını,

1.3. EŞinin özel sektörde serbest veteriner hekim olarak çalıştığını ve çocuğun bakımını ablası ile üstlendiğini,

1.4. Çocuğunun epilepsi hastası olması sebebiyle duygusal anlamda olumsuz etkilendiğini, nöbetlerinde nefessiz kaldığını ve bu durumun evresindekilerce anlaşılamayabileceğini, nefessiz kaldığı durumlarda beyindeki hücrelerde tahribat oluşabileceğini,

1.5. Sağlık özründen kaynaklı olarak çocuğunun tedavisinin mümkün olduğu Denizli iline tayinini talep ettiğini ancak Bakanlıkça “aile mazeretine bağlı yer değiştirmelerde bu madde uyarınca istihdam edilen öğretmenin eşi bu öğretmene tabidir” hükmü dayanak alınarak talebinin reddedildiğini,

ifade ederek sağlık mazeretine dayalı olarak Denizli iline tayininin yapılmasını, mümkün değilse çocuğunun tedavisinin mümkün olduğu başka bir ilde tayinin yapılmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Milli Eğitim Bakanlığı'nın 13/02/2018 tarihli ve 3076921 sayılı yazısında, özetle;

2.1. Başvuranın Cizre İlçesi Mithat Paşa Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi gereğince Sözleşmeli İngilizce öğretmeni olarak atanarak görevine başladığı ve halen bu görevine devam ettiği,

2.2. Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında Öncelikle kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde olmak üzere Bakanlığın boş öğretmen norm kadrosu bulunan örgün ve yaygın eğitim kurumlarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli öğretmen istihdam edilebildiği, üçüncü fıkrasında ise, aile birliği mazeretine bağlı yer değiştirmelerde kadrolu olarak istihdam edilen personelin sözleşmeli öğretmen olan eşine tabi olduğu,

2.3. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında çalışan sözleşmeli öğretmenler, 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen Ek 4 üncü maddenin üçüncü fıkrası hükümlerine göre dört yıl süreyle başka bir yere atanmaları mümkün olmadığı,

2.4. Bakanlığa bağlı eğitim kurumlarının öğretmen ihtiyacının bütçe kanunlarının verdiği yetkinin yanında Bakanlar Kurulunca Bakanlığa tahsis edilen ve Maliye Bakanlığınca kullanım izni verilen kadro/pozisyon sınırlılığında karşılanabildiği,

2.5. Kalkınmada birinci derecede öncelikli yöreler kapsamında bulunmayan Denizli İlinde sözleşmeli öğretmen pozisyonu bulunmadığı, söz konusu mevzuat hükümleri gereğince bugün itibarıyla Bakanlıkça yapılacak herhangi bir işlem bulunmadığı ifade edilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. **18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının Cumhuriyetin nitelikleri başlıklı 2' nci maddesinde** “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” hükmü; **“Devletin temel amaç ve görevleri” başlıklı 5'inci maddesinde** “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin

bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” hükmü; **“Kanun önünde eşitlik”** başlıklı **10’ uncu maddesinde** “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürsüzlükler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz.” hükmü, “Çalışma hakkı ve ödevi” başlıklı **49’uncu maddesinde** “Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. (Değişik: 3/10/20014709/19 md.) Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”; **50’inci maddesinde**

“Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.” hükmü; **61’nci maddesinde** “(...)Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.(...)” hükmü; **“Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı”** başlıklı **74’üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında** “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler” hükmü yer almaktadır.” hükmü; **Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler, Genel ilkeler başlıklı 128’nci maddesinde** “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmü düzenlenmiştir.

4. **14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** *“Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”*

5. **Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komisyonu’nun 3 Mart 1992 tarihli 1992/54 sayılı ve BM Genel Kurulu’nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı kararlarıyla kabul edilen İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin**

İlkeler(Paris Prensipleri)’de; “(...)Ulusal kuruluşlar, yürürlükteki yasaları, mevzuatı ve yasa tasarıları ile yasa önerilerini incelerler ve metinlerin, insan haklarının temel ilkeleriyle uyumlu hale getirilmeleri için uygun gördükleri tavsiyeleri yaparlar; gerek gördükleri takdirde, yeni yasaların kabul edilmesini, yürürlükteki yasaların uyumlu hale getirilmesini ve idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye ederler. (...)Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini ve hayata geçirilmesini teşvik ederler ve sağlarlar.” kararına yer verilmiştir.

6. 01/07/2005 tarih ve 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun’un “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; “*Bu Kanunun amacı; engellilerin temel hak ve özgürlüklerden faydalanmasını teşvik ve temin ederek ve doğuştan sahip oldukları onura saygıyı güçlendirerek toplumsal hayata diğer bireylerle eşit koşullarda tam ve etkin katılmalarının sağlanması ve engelliliği önleyici tedbirlerin alınması için gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamaktır.*” hükmü, **“Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesi j fıkrasında j) Makul düzenleme:** *Engellilerin insan haklarını ve temel özgürlüklerini tam ve diğer bireylerle eşit şekilde kullanmasını veya bunlardan yararlanmasını sağlamak üzere belirli bir durumda ihtiyaç duyulan, ölçüsüz veya aşırı bir yük getirmeyen, gerekli ve uygun değişiklik ve tedbirleri, ifade eder.*” hükmü **“Genel Esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin g fıkrasında** “*Engeli olan çocuklara yönelik hizmetlerde çocuğun üstün yararının gözetilmesi esastır*” hükmü düzenlenmiştir.

7. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 2’nci maddesinde, “Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler. Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulur.” hükmü, **“Temel ilkeler” başlıklı 3’üncü maddesinde,** “Bu kanunun temel ilkeleri şunlardır: Sınıflandırma: A) Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır. Kariyer: B) Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır. Liyakat: C) Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.” hükmü; **“İstihdam şekilleri” başlıklı 4 üncü maddesinde;** “Bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.” **“Yer değiştirme suretiyle atanma” başlıklı 72’nci maddesinde** “(Değişik: 12/5/1982 - 2670/25 md.) Kurumlarda yer değiştirme suretiyle atanmalar; hizmetlerin gereklerine, özelliklerine, Türkiye’nin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren iller gruplandırılarak tespit edilen bölgeler arasında adil ve dengeli bir sistem içinde yapılır.(...) (Ek fıkra: 6/2/2014-6518/10 md.) İlgili mevzuatı uyarınca verilecek rapora göre kendisi, eşi veya birinci derece kan hısımlığı bulunan bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri engelli olan memurların engellilik durumundan kaynaklanan yer değiştirme taleplerinin karşılanması için düzenlemeler yapılır. (Değişik: 29/11/1984 - KHK 243/13 md.) Memurların atanamayacakları yerler ve bu yerlerdeki görevler ile kurumların özellik

arz eden görevlerine atanabilmeleri için hangi kademelerde ne kadar hizmet etmeleri gerektiği ve yer değiştirme ile ilgili atama esasları Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir. Kurumlar atamaya tabi olacak personeli için bu yönetmelik esaslarına göre Devlet Personel Başkanlığının görüşünü almak suretiyle bir personel ve atama planı hazırlar. (...)" hükmü yer almaktadır.

8. 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 4 üncü maddesinde;

"(1) Öncelikle kalkımda birinci derecede öncelikli yörelerde olmak üzere Bakanlığın boş öğretmen *norm kadrosu bulunan örgün ve yaygın eğitim kurumlarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli öğretmen istihdam edilebilir.*

... (3) *Bu madde uyarınca atanan sözleşmeli öğretmenler dört yıl süreyle başka bir yere atanamaz. Aile birliği mazeretine bağlı yer değiştirmelerde bu madde uyarınca istihdam edilen öğretmenin eşi bu öğretmene tabidir. Sözleşmeli öğretmenler, aday öğretmenler için öngörülen adaylık sürecine tabi tutulur. Sözleşmeli öğretmenlerden sözleşme gereği dört yıllık çalışma süresini tamamlayanlar talepleri halinde buldukları yerde öğretmen kadrolarına atanır. Öğretmen kadrolarına atananlar, aynı yerde en az iki yıl daha görev yapar, bunlar hakkında adaylık hükümleri uygulanmaz.*", düzenlemelerine yer verilmiştir.

9. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 11/05/1980 tarihinde kabul edilen İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80)2 Sayılı Tavsiye Kararına Ek Takdir Yetkisinin Kullanılmasında Uygulanacak Temel İlkeler bölümünde "*Takdir yetkisini kullanan bir idari makam; (1) Yetkinin verilış amacından başka amaç güdemez. (2) Yalnızca olaya ilişkin öğeleri hesaba katarak nesnellığe ve tarafsızlığa uyar. (3) Hakkaniyete uymayan ayrımcılığı önleyerek yasa önünde eşitlik ilkesini gözetir. (4) İşlemin amacıyla, kişilerin hakları, özgürlükleri veya menfaatleri üzerindeki olumsuz etkileri arasında uygun bir denge sağlar.*" ifadelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ SADETTİN KALKAN'IN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

10. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; Milli Eğitim Bakanlığının görev alanı çerçevesinde eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak amacıyla getirilen sözleşmeli öğretmenlik uygulaması kapsamında, ilgili mevzuatta atananların 4 yıl süreyle başka yere atanmayacağı yönünde bir hüküm bulunsa da, ağır sağlık sorunları nedeniyle ilgililerin yaşadıkları mağduriyetler karşısında, insan yaşamının kutsallığının bir yansıması olan sağlık hakkı konusundaki Anayasal hükümler ve ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde yer alan taahhütlerimizi dikkate alarak ve çocuğun yüksek yararı göz önünde bulundurularak, sosyal devlet olmanın ve ölçülülük ilkesi ile hakkaniyet ilkesinin bir gereği olarak, ilgililere idare tarafından gerekli kolaylığın sağlanması gerektiği değerlendirildiğinden; başvuranın atamasının, mümkünse Denizli İline, değilse başvuranın engelli çocuğunun tedavisi mümkün olan bir ile yapılması yönünde idareye tavsiyede bulunulması yönünde hazırlanan öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

11. Başvuran, %81 oranında zihinsel ve bedensel engelli, bakmakla yükümlü olduğu çocuğunun tedavisinin atandığı Şırnak İlinin Cizre ilçesinde, Şırnak İlinde veya yakın illerde mümkün olmaması sebebiyle sağlık mazeretine dayalı olarak Denizli iline tayininin yapılmasını, mümkün değilse çocuğunun tedavisinin mümkün olduğu başka bir ilde tayinin yapılması talebinde bulunmaktadır.

12. 668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ve 6755 sayılı Kanun ile kabul edilen bahse konu madde hükmüne göre, öncelikle kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde örgün ve yaygın eğitim kurumlarındaki öğretmen ihtiyacını karşılamak üzere boş öğretmen norm kadrolarına sözleşmeli personel istihdam edilebileceği düzenlenmiş, ancak sözleşmeli öğretmenlerin yer değiştirmeleri konusunda süre yönünden kısıtlamalar getirilmiştir.

13. Buna göre, sözleşmeli öğretmenlerin atandıkları yerlerinde 4 yıl görev yapmalarının zorunlu olduğu, bu süre zarfında başka bir yere atanamayacağı, aile birliği mazeretine bağlı yer değiştirmelerde bu madde uyarınca istihdam edilen öğretmenin eşinin bu öğretmene tabi olduğu, sözleşmeli öğretmen statüsünden kadrolu öğretmen statüsüne geçme talepleri olduğu takdirde buldukları yerde 2 yıl daha görev yapmaları gerektiği hükme bağlanmıştır.

14. Kanun koyucunun bu yönde bir düzenleme yapmasının nedeninin, daha önceki dönemlerde yaşanan kalkınmada öncelikli yörelere atanan öğretmenlerin çoğunun eş durumu ve diğer nedenlerle bu bölgelerde bir yıl kaldıktan sonra tayin istemeleri, bu konuda sahte evliliklerin dahi vuku bulması, ilk atamada % 90'ın üzerine çıkan öğretmen doluluk oranlarının bir yıl içerisinde bazı illerde % 50'nin altına düşmesi, çok sayıda öğretmenin mazerete bağlı yer değiştirmesi nedeniyle ödenen yollukların ve öğretmen eksikliği nedeniyle ek ders karşılığında yapılan görevlendirmelerin Bakanlık bütçesine ekstra mali yük getirmesi, ücretli öğretmenlik uygulamasına gidilmek zorunda kalınması, ayrıca bu bölgelerde öğretmenlerin görev yapma sürelerinin ortalama bir buçuk yıl olması sebebiyle kalkınmada öncelikli bölgelerde yaşayan çocukların ve gençlerin öğretmensiz kalmaları ve sık sık öğretmenlerinin değişmesinden dolayı düzenli ve sağlıklı bir şekilde eğitim hakkından yararlanmamaları gibi sorunlarla karşılaşılması olduğu değerlendirilmektedir.

15. Kalkınmada öncelikli bölgelerde öğretmen tutamayan ve mevcut ekonomik koşulları içinde memurlarının (öğretmenlerin) adil ve dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması için bir çare üretmek zorunda olan kanun koyucunun bulduğu yöntemin ise, özellikle kalkınmada öncelikli bölgelerde görev yapacak öğretmenlerin 4 + 2 yıl boyunca atandıkları yerde kalmalarını sağlamak üzere, sözleşmeli öğretmenlere mazerete dayalı yer değişikliği hakkının verilmemesi, devlet memuru olan eşin sözleşmeli öğretmene tabi olması, ayrıca öğretmenlerin sözleşmeli olarak atanması yönünde bir düzenleme

yapılması olduğu; kanun koyucunun, bu yolla eğitim hizmetinin düzenli bir biçimde yürütülmesini amaçladığı görülmektedir.

16. Bununla birlikte, iç hukukumuzda baktığımızda, öncelikle Anayasamızın 2 nci maddesinde Devletimizin nitelikleri sayılmış ve sosyal bir hukuk Devleti olduğu vurgulanmış; 5 inci maddesinde Devletin temel amaç ve görevleri sayılarak; kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak görevlerine yer verilmiştir.

17. Devletimizin nitelikleri arasında sayılan **sosyal hukuk devleti**; “insan haklarına dayanan, kişilerin huzur, refah ve mutluluk içinde yaşamalarını güvence altına alan, kişi hak ve özgürlükleriyle kamu yararı arasında adil bir denge kurabilen, çalışma hayatını geliştirerek ve ekonomik önlemlerle çalışanlarını koruyan, onların insan onuruna uygun hayat sürdürmelerini sağlayan, milli gelirin adil bir şekilde dağıtılması için gereken önlemleri alan, sosyal güvenlik hakkını yaşama geçirebilen, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve toplumsal dengeleri gözetilen devlettir. Çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin tüm kurum ve kurallarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurularak işletilmesini, bu yolla bireylerin refah, huzur ve mutluluğunun sağlanmasını gerekli kılmaktadır. (Bakınız, Danıştay 2. Dairesinin 29/04/2009 tarihli ve E:2009/1338, K:2009/1799 sayılı kararı)

18. “Sosyal devlet” ilkesine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararlarında egemen olan görüşe göre; sosyal devletin görevi, kişinin onurlu bir yaşam sürdürmesi ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirmesi için gerekli koşulları oluşturmak, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti, sosyal gönenci, sosyal güvenliği ve toplumsal dengeyi sağlamaktır. Bu kapsam içinde kişileri mutlu kılmak, onların hayat mücadelesini kolaylaştırmak, insan haysiyetine yaraşır onurlu bir hayat sürdürmelerini sağlamak gibi hususların da yer aldığı kuşkusuzdur.

19. Anayasa Mahkemesinin 16/07/2010 tarihli ve E:2010/29, K:2010/90 sayılı kararında da, kişinin sahip olduğu hak ve hürriyetlerin önem dereceleri göz önünde bulundurularak Anayasa'da yer aldığı, kişilerin maddi ve manevi varlıklarını geliştirebilmelerinin mutlu ve huzurlu olabilmelerinin başlıca şartının ihtiyaç duydukları anda sağlık hizmetlerine ulaşip bu hizmetlerden yararlanabilmeleri olduğu, sağlık hizmetlerinin doğrudan yaşam hakkıyla ilgili olması nedeniyle diğer kamu hizmetlerinden farklı olduğu, insan sağlığının, mahiyeti itibarıyla ertelenemez ve ikame edilemez bir özelliğe sahip olduğu hükmüne yer verilmiştir.

20. Anayasamızın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümünün 41 inci maddesinde, ailenin Türk toplumunun temeli olduğu vurgulanmış, Devletin, ailenin huzur ve refahı ile **özellikle ananın ve çocukların korunmasını** ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirler almasını ve teşkilatını kurmasını hükme bağlamıştır.

21. Bu çerçevede, aile bireylerine huzur içinde birarada yaşayabilme imkanının sunulması gerektiği açıktır. Diğer bir ifadeyle, bu düzenleme ile ailenin korunmasına yönelik olarak devlete verilen görevin öngörüldüğü şekliyle yerine getirilebilmesinin

temel koşullarından birisinin de aile birliğinin sağlanması olduğu; aksi bir uygulamanın ise, ailenin huzurunu temelden sarsarak maddi ve manevi anlamda toplum açısından giderilmesi çok zor olan zararları beraberinde getireceği, böylesi bir durumun ise, günümüzün evrensel anlamda kabul görmüş sosyal ve hukuk devleti anlayışıyla da bağdaşmayacağı ortadadır. (Bakınız. Danıştay 2. Dairesinin 27/02/2017 tarihli ve YD:2016/14817 esas sayılı kararı)

22. Somut olayımızda, *başvuranın sözleşmeli öğretmen olarak göreve başladığı, %81 oranında zihinsel ve bedensel engelli, bakmakla yükümlü olduğu çocuğunun tedavisinin atandığı Şırnak İlinin Cizre ilçesinde, Şırnak İlinde veya yakın illerde mümkün olmadığı görülmektedir. Şırnak Devlet Hastanesinin 30/06/2017 tarihli ve 922 sayılı Raporunda “mevcut tanılara ve S.B.Ü. İzmir Dr. Behçet Uz Çocuk Hastalıkları Ve Cerrahisi Eğitim ve Araştırma Hastanesi özürülü sağlık kurulu raporuna istinaden Kurumlarında çocuk nörolojisi, çocuk gastroenteroloji, çocuk psikiyatri bölümleri olmadığından hastanın kurumlarında takip ve tedavisinin mümkün olmadığı”nın belirtildiğini, 21/07/2016 tarihli özürülü sağlık kurulu raporunda başvuranın oğlunun “motor fonksiyonda özel gelişimsel bozukluk, epilepsi, hafif zeka geriliği tanıları konulduğu, %81 oranında özür oranı belirlendiği, Şırnak Valiliğinin 01/11/2017 tarihli ve E. 1492 sayılı yazısında başvuranın oğlu ...’nın Şırnak il sınırları içerisinde genel sekreterliğe bağlı sağlık tesislerinde tedavisinin mümkün olmadığı belirtilen dikkate alındığında; Milli Eğitim Bakanlığınca, hakkaniyet açısından ve sosyal devlet olmanın bir gereği olarak, başvuranın mağduriyetinin giderilmesine yönelik bir çözüm yolunun bulunması gerekmektedir.*

23. Kurumumuzun konuyla ilgili kararlarında da belirtildiği üzere, sözleşmeli öğretmenlerin idare ile imzaladıkları sözleşmeyi 4+2 yıl boyunca başka yere atanamayacaklarını bilerek imzaladıkları göz önünde bulundurularak, sözleşmeli öğretmenlerin aile birliği mazeretine bağlı yer değişikliği taleplerinin Bakanlık tarafından reddedilmesi işleminin, hukuka uygun olduğunu söylemek mümkündür. (Bakınız. Kamu Denetçiliği Kurumunun 09/10/2017 tarihli ve 2017/4187 dosya numaralı, 11/01/2018 tarihli ve 2017/4375 dosya numaralı, 11/01/2018 tarihli ve 201/4575 dosya numaralı Ret Kararları),

24. Zira, memur statüsünden farklı olarak, sözleşmeli personel statüsü, tarafların önceden belirlenmiş sözleşme hükümlerine uymaları ile özgür iradelerinin esas olduğu, diğer bir anlatımla kişilerin kendilerine uygulanacak esasları bilerek istihdam edilmeyi seçtikleri bir statüdür. Diğer bir ifadeyle, sözleşmeli personel statüsünde çalışan personel hak ve yetkileri daha önceden belirlenmiş hukuki statüye kendi istek ve iradeleriyle girmekte ve idare ile sözleşme aşamasında bütün bu hususlardan haberdar olarak sözleşme imzalamaktadırlar.

25. Ancak, somut olayımızdaki gibi, *başvuranın engelli çocuğunun başvuranın atandığı yerde tedavisinin mümkün olmayacağına belirlenmesi bakımından ilgilinin hiçbir kusurunun bulunmadığı, bu sebeple Bakanlığın hakkaniyet gereği, telifisi güç ve imkansız zararların önüne geçmek adına, hakkaniyet açısından ve sosyal devlet olmanın bir gereği olarak, mağdur halde olan ilgililerin sorunlarına çözüm getirmesi gerekmektedir.*

26. Ancak, 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Hükmünde Kararnamenin Ek 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası incelendiğinde, sözleşmeli öğretmenlerin 4 yıl boyunca başka bir yere atanamayacağı ifadesinin yer aldığı, bunun dışında her ikisi de sözleşmeli öğretmen olan öğretmenlerin aile birliğinin sağlanmasına imkan veren istisnai bir düzenlemenin yer almadığı anlaşılmaktadır. Buna rağmen, Bakanlığın aile birliklerinin sağlanması talebinde bulunan sözleşmeli öğretmenlerin küçük bir kısmı için dahi olsa bu imkanı sağlayarak ilgililer lehine bir uygulama yoluna gittiği ve kuralı esnettiği görülmektedir.

27. Konuyla ilgili olarak, Denizli ilinin kalkınmada birinci derecede öncelikli iller kapsamında yer almadığı değerlendirilse de, 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükmün incelenmesinden, madde metninde yer alan “öncelikle” ibaresinin kalkınmada öncelikli yörelerin dışında da Bakanlığın sözleşmeli öğretmen atayabileceği anlaşılmaktadır.

28. Bunun yanında, başvuranın sözleşmeli öğretmen olarak atandığı 2016 yılının Kasım ayı sonrasında, Bakanlık tarafından yine sözleşmeli öğretmen alımı yapıldığı, 2018 yılının Şubat ayında 20 bin sözleşmeli öğretmen alım ilanı daha yayımlandığı, Bakanlığın öğretmen ihtiyacını ücretli öğretmenlik yoluyla da karşılayabileceği; dolayısıyla başvuranın çocuğunun sağlık durumunun ciddiyeti karşısında, başvuranın çocuğunun sağlık durumu gözetilerek atamasının Denizli iline yapılması durumunda başvuranın ayrılmasıyla boşalan öğretmenlik pozisyonunu kolaylıkla doldurarak öğretmen ihtiyacını telafi etme imkanı bulunduğu değerlendirilmektedir.

29. **Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde**, Milli Eğitim Bakanlığının görev alanı çerçevesinde eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak amacıyla getirilen sözleşmeli öğretmenlik uygulaması kapsamında, ilgili mevzuatta atanmaların 4 yıl süreyle başka yere atanmayacağı yönünde bir hüküm bulunsa da, sağlık sorunları nedeniyle ilgililerin yaşadıkları mağduriyetler karşısında, sosyal devlet olmanın ve hakkaniyet ilkesinin bir gereği olarak, ilgililere idare tarafından gerekli kolaylığın sağlanması gerektiği değerlendirildiğinden; başvuranın atamasının, çocuğunun tedavisinin devam ettiği Denizli iline, mümkün değilse çocuğun tedavisinin mümkün olduğu başka bir ile yapılması yönünde tavsiye kararı verilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

30. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde iyi yönetim ilkelerine yer verilmiş olup; Kurumumuzca talep edilen bilgi ve belgelerin idare tarafından süresi içinde gönderildiğinden ve başvuranın dilekçesi üzerine kısa sürede cevap verdiğinden “*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*” **ilkesine uygun hareket ettiği**; ancak, başvuranın talebini reddederken bu işlem karşısında hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğinin göstermemiş olması sebebiyle “*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*” **ilkesine uymadığı** tespit edilmiş olup, idareden bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

31.6328 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre;

Çocuğunun tedavisinin devam ettiği Denizli iline, mümkün değilse çocuğun tedavisinin mümkün olduğu başka bir ilde yapılması hususunda **MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca; **MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI** tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA ve MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞINA** tebliğine, **Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.**

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

2017/14386 ŐIKĀYET NUMARALI, SAĞLIK
UYGULAMA TEBLİĞİNDE DEĐİŐIKLİK YAPILMASI
TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 21/05/2018
TARİHLİ TAVSİYE KARARI

SAYI : 94019529-101.07.04-

BAŞVURU NO : 2017/14386

KARAR TARİHİ : 21/05/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuranın; Sağlık Uygulama Tebliğinde
değişiklik yapılması talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 20.11.2017

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. **Kurumumuza başvuru yapan ... başvuru dilekçesi ve eklerinde özetle;** kendisine 2 yıldır belli aralıklarla Diyabetik Maküler Ödem (DMÖ) görme bozukluğu tedavisi uygulandığını, uygulamanın yapılamaması durumunda kör kalabileceğini, Sağlık Uygulama Tebliğinde ki düzenlemeye göre ilacın **üniversite hastaneleri ile eğitim ve araştırma hastanelerinde en az üç göz hastalıkları uzmanının yer aldığı 3 ay süreli sağlık kurulu raporu ile göz hastalıkları uzmanlarınca reçetelenerek uygulanacağını belirtildiğini**, yaşadığı ilde eğitim araştırma hastanesi veya üniversite hastanesi bulunmadığını, ilaç raporunu almak için Diyarbakır'a gitmek zorunda olduğunu, bu durumun da kendisi gibi birçok insan, yaşlı, engelli ve maddi durumu kötü olanlar için işkence olduğunu, durumu defalarca gerek BİMER gerekse CİMER'e yazmasına rağmen gelen cevabın mevzuat maddesinin aynısı olduğunu belirterek; **uygulanan bu ilaca ilişkin rapor verme yetkisinin aynı zamanda devlet hastanelerindeki uzman göz doktorlarına da verilmesini, tedaviyi uygulama yetkisi olan devlete bağlı uzman doktorların aynı zamanda bu raporu verememe tezatlığının kaldırılmasını ve mağduriyetlerin önlenmesi için de sert bir şekilde teftişlerin de sağlanması talep etmektedir.**

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kurumumuzun 18/12/2017 tarih ve E.15907 sayılı yazısı ile şikâyet başvurusunun çözüme kavuşturulması amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı **Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen 05/01/2018 tarih ve 311650 sayılı cevabi yazı ve eklerinde özetle;**

2.1. Kurum tarafından ödemesi yapılan ilaçların raporlama ve reçeteleme kriterlerinin, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun ilgili maddeleri gereği Komisyonlarda ilgili branş uzmanlarının görüşleri alınarak değerlendirilmekte olduğu ve alınan kararların Sağlık Uygulama Tebliğinde yayımlanarak yürürlüğe girdiğini,

2.2. Bahse konu ilacın (... enjeksiyonluk çözelti içeren İlaç-Ranibizumab) Sağlık Uygulama Tebliğinde “Göz Hastalıklarında İlaç Kullanım İlkeleri Başlıklı” 4.2.33. maddesinde belirtilen hususlar çerçevesinde karşılandığını,

2.3. Diyabetik Maküler Ödem tedavisinde kullanılan ilaçların kriterlerinin de “4.2.33.D— Diyabetik maküler ödem (DMÖ)’den kaynaklanan görme bozukluğu tedavisinde kullanılan ilaçların kullanım ilkeleri” alt maddesinde;

(1) **Ranibizumab**, affibersept ve deksametazon, intravitreal, implant etken maddelerini içeren ilaçlar; **üniversite hastaneleri ile eğitim ve araştırma hastanelerinde en az üç göz hastalıkları uzmanının yer aldığı sağlık kurulu raporu ile** hasta anamnezi, fifta (kontrendikasyonu yoksa) ve lezyona ait renkli reşim ve/veya okt varlığı raporda belirtilerek, **göz hastalıkları uzmanlarınca reçetelenerek uygulanır.**

(2) **Ranibizumab tedavisine, 3 ay süreli sağlık kurulu raporunda belirtilerek birer ay arayla 3 kez yükleme dozuyla**, affibersept tedavisine 5 ay süreli sağlık kurulu raporunda belirtilerek birer ay arayla 5 kez yükleme dozuyla başlanır. Deksametazon, intravitreal, implant için yükleme dozu uygulaması bulunmamaktadır.

(3) Tedavinin devamında göz dibi bulguları, görme keskinliği ve optik koherens tomografileri (OKT) değerlendirilir.

Başlangıç ve devam bulguları ve tedaviye devam kararı her uygulama için düzenlenecek yeni sağlık kurulu raporunda belirtilir.

(4) **Ranibizumab** ve affibersept arasında ilaç değişimi bir defaya mahsus olmak üzere, ilk tedaviye başlanan ilaç ile yükleme dozu tamamlandıktan sonra yapılacak değerlendirme sonucuna göre, başlangıç kriterlerine uygun olarak düzenlenmiş, değişimin gerekçesinin belirtildiği sağlık kurulu raporu ile mümkündür.

(5) **Ranibizumab tedavisine, 3 ay süreli sağlık kurulu raporunda belirtilerek 4 (dört) ila 6 (altı) hafta arayla 3 kez yükleme dozuyla**, affibersept tedavisine 5 ay süreli sağlık kurulu raporunda belirtilerek 4 (dört) ila 6 (altı)

hafta arayla en az 3 en fazla 5 doza kadar yükleme dozuyla **başlanır**. deksametuzon intravitreal implant için yükleme dozu uygulaması bulunmamaktadır. Yükleme dozları arasındaki sürenin hastaya bağlı sebeplerle 6 (altı) haftanın üzerine çıkması söz konusu olduğu takdirde bu durumun belirtildiği sağlık kurulu raporuna istinaden 4-6 hafta ara ile yükleme dozunun yeniden tekrarlanması gerekmektedir,

(6) Yükleme dozunun tamamlanması sonunda hastalar izlenerek göz dibi bulguları, görme keskinliği ve optik koherens tomografileri (OKT) değerlendirilir. Tedavinin devamında bu bulgular ve tedaviye devam kararı her uygulama için düzenlenecek yeni sağlık kurulu raporunda belirtilir. Devam tedavisi, ilacın Sağlık Bakanlığınca ruhsatlı endikasyonu/kullanım şeklinde yer alan esaslar doğrultusunda sürdürülecektir. Tedaviye alınan olumlu cevaba göre sağlık bakanlığınca ruhsatlı endikasyonu/kullanım şeklinde yer alan esaslar doğrultusunda tedaviye ara verilmesi durumunda yeniden tedavi, başlangıç kriterlerine uygun olarak düzenlenmiş sağlık kurulu raporuna istinaden ara vermeden önce kullanılan ilaç ile mümkündür. Bu durumda yeniden yükleme dozu şartı aranmayacaktır. (4) **Raninizumab** ve aflibersept arasında ilaç değişimi bir defaya mahsus olmak üzere, ilk tedaviye başlanan ilaç ile yükleme dozu tamamlandıktan sonra devam edecek tedaviler esnasında yapılacak değerlendirme sonucuna göre, hekim tarafından uygun görülen durumda başlangıç kriterlerine uygun olarak düzenlenmiş, değişimin gerekçesinin belirtildiği sağlık kurulu raporu ile mümkün bulunmaktadır. İlaç değişimi yapıldığında yeniden yükleme dozu yapılması şartı aranmayacaktır. Yükleme dozu tamamlanmaksızın ilaç değişimi hasta bazında sağlık bakanlığı endikasyon dışı ilaç kullanımı onayına istinaden mümkündür.

(7) Bu grup ilaçlar kombine olarak kullanılmayacaktır. Farklı göze kullanımlar kombine kullanım olarak değerlendirilmez. Deksametuzon, intravitreal, implant, ranibizumab ve aflibersept etkin maddeli ilaçlar ile aynı gün içerisinde olmamak kaydıyla uygulanabilecektir. (aynı gözde diyabetik maküler ödemde 7 implanttan fazla tekrar edilmesi gereken durumlar için hasta bazında sağlık bakanlığı endikasyon dışı ilaç kullanımı onayı aranır.)

(8) Bu grup ilaçlar yalnızca ayakta tedavi kapsamında ödenecektir.” Şeklinde belirtildiğini,

2.4. Diyabetik Maküler Ödem (DMÖ) tedavisinde uygulanan ilaçlar için tebliğ düzenleme çalışmasının gündemde yer almadığını,

2.5. Bahse konu ilaç için Tebliğ’de yer alan “...**üniversite hastaneleri ile eğitim ve araştırma hastanelerinde en az üç göz hastalıkları uzmanının yer aldığı sağlık kurulu raporu ile...**” kriterinin, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun İlgili maddeleri gereği İlgili Komisyonlarda alınan karar gereği uygulandığını ifade etmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. **18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının “I. Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı” başlıklı 17. maddesinde,** “Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir...”;

3.1. **“A. Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56. maddesinde,** “...Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlardan yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir.”;

3.2. **“A. Sosyal güvenlik hakkı” 60. maddesinde,** “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.”;

3.3. **“XIII. Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları” başlıklı 65. maddesinde,** “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.”;

3.4. **“Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında;** “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”;

4. **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 2. maddesinde,** “...herkesin yaşam hakkı yasanın koruması altındadır...” ;

5. **27/9/2006 tarihli ve 5547 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı” nın 12. Maddesinde** “...sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı...”;

6. **14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** “Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”;

7. **5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun “Sağlık hizmetleri ve diğer haklar ile bunlardan yararlanma” başlıklı 62. maddesinde,** “Bu Kanun gereğince genel sağlık sigortasından sağlanacak sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanmak, genel sağlık sigortalısı ve bakımakla yükümlü olduğu kişiler için bir hak, Kurum için ise bu hizmet ve hakların finansmanını sağlamak bir yükümlülüktür. Sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan genel sağlık sigortalısı ile bakımakla yükümlü olduğu kişiler yararlandırılır. Bu Kanun kapsamındaki kişilere sağlanacak sağlık hizmetleri ve diğer haklar ile kişilerden alınan primlerin tutarı arasında ilişki kurulamaz.”;

7.1. “Finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri ve süresi” başlıklı 63. maddesinde, “Genel sağlık sigortalısının ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlıklı kalmalarını; hastalanmaları halinde sağlıklarını kazanmalarını; iş kazası ile meslek hastalığı, hastalık ve analık sonucu tubben gerekli görülen sağlık hizmetlerinin karşılanmasını, iş göremezlik hallerinin ortadan kaldırılmasını veya azaltılmasını temin etmek amacıyla Kurumca finansmanı sağlanacak sağlık hizmetleri şunlardır:

Kişilerin hastalanmalarına bakılmaksızın kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile insan sağlığına zararlı madde bağımlılığını önlemeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri.

Kişilerin hastalanmaları halinde ayakta veya yatarak; hekim tarafından yapılacak muayene, hekimin göreceği lüzum üzerine teşhis için gereken klinik muayeneler, laboratuvar tetkik ve tahlilleri ile diğer tanı yöntemleri, konulan teşhise dayalı olarak yapılacak tıbbî müdahale ve tedaviler, hasta takibi ve rehabilitasyon hizmetleri, organ, doku ve kök hücre nakline ve hücre tedavilerine yönelik sağlık hizmetleri, acil sağlık hizmetleri, ilgili kanunları gereğince sağlık meslek mensubu sayılanların hekimlerin kararı üzerine yapacakları tıbbî bakım ve tedaviler...

f) Yukarıdaki bentler gereğince sağlanacak sağlık hizmetleriyle ilgili teşhis ve tedavileri için gerekli olabilecek kan ve kan ürünleri, kemik iliği, aşı, ilaç, ortez, protez, tıbbî araç ve gereç, kişi kullanımına mahsus tıbbî cihaz, tıbbî sarf, iyileştirici nitelikteki tıbbî sarf malzemelerinin sağlanması, takılması, garanti süresi sonrası bakımı, onarılması ve yenilenmesi hizmetleri.

Kurum, finansmanı sağlanacak sağlık hizmetlerinin teşhis ve tedavi yöntemleri ile (f) bendinde belirtilen sağlık hizmetlerinin türlerini, miktarlarını ve kullanım sürelerini, ödeme usul ve esaslarını Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının görüşünü alarak belirlemeye yetkilidir. Ancak, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının görüşünün alınması (f) bendinde belirtilen ortez, protez ve diğer iyileştirici nitelikteki araç ve gereçlerin miktarını, standartlarını, sağlanmasını, uygulanmasını, kullanma sürelerini ve garanti süresi sonrası bakım, onarım ve yenilenmesi hususlarını kapsar. Kurum, bu amaçla komisyonlar kurabilir, ulusal ve uluslararası tüzel kişilerle işbirliği yapabilir. Komisyonların çalışma usul ve esasları Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Kurumca belirlenir.

60 ıncı maddede sayılan genel sağlık sigortalısı sayılma şartlarının yitirilmesi halinde, devam etmekte olan tedavi nedeniyle sağlanacak sağlık hizmetleri kişinin iyileşmesine kadar sürer...”,

8. Sosyal Güvenlik Kurumu İlaç Geri Ödeme Yönetmeliğinin “İlaç Geri Ödeme Komisyonunun görevleri” başlıklı 5. maddesinde, “...a) Kurumca finansmanı sağlanan/sağlanacak ilaçlar ile bu ilaçlara ilişkin ödeme usul ve esaslarını değerlendirerek karara bağlamak.

b) Kurumca finansmanı sağlanan/sağlanacak ilaçlarla ilgili gündemde yer alan konular hakkında TEDK tarafından hazırlanan görüşleri değerlendirerek karara bağlamak...

d) Kurumca finansmanı sağlanan ilaçların bütçe üzerindeki etkilerini, pazar paylarını, klinik ve teknik veriler ile ekonomik ve mali değerlendirmelerini dikkate alarak; ödeme listesinden çıkarılma, mevcut ödeme koşullarının yeniden düzenlenmesine yönelik karar almak...”,

8.1. “İlaç Geri Ödeme Komisyonunun çalışma esasları” başlıklı 7. maddesinde, “...ğ) İlaç Geri Ödeme Komisyonu, ihtiyaç duyulan ilaç/ilaç grupları ile ilgili getireceği tıbbi ve mali fayda, tedavi üstünlüklerinin belirlenmesi amacıyla Sağlık Bakanlığının ilgili mevzuatı doğrultusunda çalışma talep edebilir, çalışmaların sonucunu değerlendirir.”,

8.2. “Tıbbi ve Ekonomik Değerlendirme Komisyonunun görevleri” başlıklı 9. Maddesinde, “...a) Başvuru dosyası ile sunulan literatür ve verileri değerlendirmek. b) Listede yer alan veya Listeye alınma talebi bulunan ilaçlar ile ilgili klinik ve teknik veriler ile ekonomik ve mali değerlendirmeleri inceleyerek, gerektiğinde sağlık hizmetleri bilimsel ve akademik danışmanlık komisyonu ve/veya gerçek/tüzel kişilerden gelen değerlendirmeleri de dikkate alarak görüş oluşturup

İlaç Geri Ödeme Komisyonuna sunmak...

h) İlaçların reçetelenmesine ve ödenmesine ilişkin kuralların belirlenmesi konusunda görüş oluşturarak İlaç Geri Ödeme Komisyonuna sunmak.”,

8.3. Sağlık Uygulama Tebliği, “Diyabetik maküler ödem (DMÖ)’den kaynaklanan görme bozukluğu tedavisinde kullanılan ilaçların kullanım ilkeleri” başlıklı 4.2.33.D maddesinde, “(1) Ranibizumab, aflibersept ve deksametazon, intravitreal, implant etken maddelerini içeren ilaçlar; üniversite hastaneleri ile eğitim ve araştırma hastanelerinde en az üç göz hastalıkları uzmanınca reçetelenerek uygulanır. (2) Ranibizumab tedavisine, 3 ay süreli sağlık kurulu raporunda belirtilerek birer ay arayla 3 kez yükleme dozuyla, aflibersept tedavisine 5 ay süreli sağlık kurulu raporunda belirtilerek birer ay arayla 5 kez yükleme dozuyla başlanır. Dekametazon, intravitreal, implant için yükleme dozu uygulaması bulunmamaktadır...” hükümleri mevcuttur.

IV. KAMU DENETÇİSİ YAHYA AKMAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİNE ÖNERİSİ

9. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; hazırlanan “Tavsiye Karar Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

IV. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

10. ..., 1 numaralı paragrafta ayrıntılarına yer verilen başvurusunda Sağlık Uygulama Tebliğinde “Göz Hastalıklarında İlaç Kullanım İlkeleri Başlıklı” 4.2.33. maddesinde belirtilen, Diyabetik Maküler Ödem tedavisinde kullanılan ilaçların kriterlerinin belirtildiği “4.2.33.D— Diyabetik maküler ödem (DMÖ)’den kaynaklanan görme bozukluğu tedavisinde kullanılan ilaçların kullanım ilkeleri” başlıklı alt maddesinde değişiklik yapılmasını talep etmektedir.

11. Türkiye Cumhuriyeti **sosyal bir hukuk devletidir** ve herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Anayasanın 5 inci maddesi “Devletin temel amaç ve görevleri, ...kişinin temel hak ve hürriyetlerini, **sosyal hukuk devleti** ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır” düzenlemesi ile **sosyal devletin sağlanmasında devlete bir takım yükümlülükler getirmiştir.**

12. **Anayasa Mahkemesinin 26/10/1988 günlü, 1988/19 Esas ve 1988/33 Karar sayılı (R.G: 11/12/1988-20016) Kararında; sosyal hukuk devleti;** güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet olarak tanımlamış olup; çağdaş devlet anlayışının, **sosyal hukuk devletinin, tüm kurumlarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını gerekli kıldığı,** hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebileceğini, böylece **sosyal güvenliğin, sosyal hukuk devleti içerisinde yer alan ve bu ilkeyi oluşturan temel kavramlardan birisi olduğunu, sosyal güvenlik hukuku alanında oluşturulacak tüm kuralların, özünde bu kavrama uygun olması gerektiğini,** Anayasa'nın 60. maddesinde, **herkesin, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu,** bu hükmün bireylere yaşlılık, hastalık, kaza, ölüm ve malullük gibi sosyal riskler karşısında asgari ölçüde bir yaşam düzeyi sağlamayı amaçladığını, aynı maddenin ikinci fıkrasında belirtilen “Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” hükmünün ise bu görevin Devlet tarafından oluşturulacak kuruluşlar yoluyla yerine getirilmesini öngördüğünü, bu kurumların, Anayasal görevlerini yapabilmek için önceden gelir (prim ve diğerleri) elde etmek ve bu gelirlerini finansman yöntemlerine göre değerlendirmek ve sonuçta risklere maruz kalanlara yasaların belirlediği esaslara göre dağıtmakla yükümlü olduğunu, Anayasa'nın, Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer verdiği sosyal hukuk devletinin dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdiği temel esas ve ilkeleri uyarınca toplumda yoksul ve muhtaç insanlara devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlanması, böylece, sosyal adaletin ve sosyal devletin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması olduğunu belirtmiştir.

13. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A(III) sayılı Kararıyla ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 3 üncü maddesinde; *yaşamak, özgürlük ve kişi güvenliğinin herkesin hakkı olduğu* ifade edilmiş, 22 nci maddesinde; *herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir* denilerek devletlerin kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde **sosyal güvenlik hakkının evrensel bir insan hakkı olduğuna vurgu yapılmış,** 25 nci maddesinde ise; **herkesin; kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkının var olduğu ifade edilmiştir.**

14. Türkiye'nin de taraf olduğu BM Genel Kurulu'nun 16/12/1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı Kararıyla kabul edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası

Sözleşmesi'nin 9 uncu maddesinde *sözleşmeye taraf devletlerin, herkese sosyal güvenlik hakkını tanyacağı ve bu hakkın, sosyal sigorta haklarını da içereceği* ifade edilmiş, aynı sözleşmenin 12 nci maddesinde de, *herkesin mümkün olan en yüksek seviyede fiziksel ve ruhsal sağlık standartlarına sahip olma hakkının olduğu ve hastalık halinde her türlü sağlık hizmetinin ve bakımının sağlanması için gerekli şartların yaratılması gerektiği vurgulanmıştır.*

15. 27/9/2006 tarihli ve 5547 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan “Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”nın 12 nci maddesinde sosyal güvenlik hakkına değinilerek akit tarafların “*sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı*” taahhüt etmelerine dikkat çekilmiştir.

16. Gerek ulusal gerekse de uluslararası metinlerde; bireyin sağlık ve tedavi hakkının kesintisiz bir şekilde sürdürülmesi ve iyileştirilmesinin devletler için bir yükümlülük olduğu belirtilmiştir. Dolayısı ile sağlık hakkının temel bir insan hakkı oluşu ve yaşam için vazgeçilemez niteliği, bu hakkın devlet tarafından kesintisiz bir şekilde sağlanması zorunluluğunu doğurmaktadır. (Bkz: **Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2014/309 Başvuru Numaralı ve 04/11/2014 tarihli Tavsiye Kararı**)

17. Sosyal Güvenlik Kurumunca finansmanı sağlanan ilaçlar ile finansmanının sağlanması talebinde bulunulan ilaçların türleri, miktarları, kullanım süreleri ile bu ilaçların ödeme usul ve esaslarını belirlemek amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu İlaç Geri Ödeme Yönetmeliği oluşturulmuş ve söz konusu yönetmeliğe göre de; finansmanı sağlanan/sağlanacak ilaçlar ile bunlara ilişkin ödeme usul ve esaslarının belirlenmesi hususunda **İlaç Geri Ödeme Komisyonu**, ilaçlarla ilgili olarak yapılan başvuruları inceleyip görüş ve/veya karar vermesi için ise **Tıbbi ve Ekonomik Değerlendirme Komisyonu** oluşturulması gerektiği anlaşılmıştır.

18. **İlaç Geri Ödeme Komisyonu**; Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından finansmanı sağlanan/sağlanacak ilaçlar ile bu ilaçlara ilişkin ödeme usul ve esaslarını değerlendirerek karara bağlamak, Kurumca finansmanı sağlanan/sağlanacak ilaçlarla ilgili gündemde yer alan konular hakkında **Tıbbi ve Ekonomik Değerlendirme Komisyonu** tarafından hazırlanan görüşleri değerlendirerek karara bağlamak, **Kurumca finansmanı sağlanan ilaçların bütçe üzerindeki etkilerini, pazar paylarını, klinik ve teknik veriler ile ekonomik ve mali değerlendirmelerini dikkate alarak; ödeme listesinden çıkarılma, mevcut ödeme koşullarının yeniden düzenlenmesine yönelik karar almakla görevlendirilmiştir.**

19. **Tıbbi ve Ekonomik Değerlendirme Komisyonu ise listede yer alan veya listeye alınma talebi bulunan ilaçlar ile ilgili klinik ve teknik veriler ile ekonomik ve mali değerlendirmeleri inceleyerek, gerektiğinde sağlık hizmetleri bilimsel ve akademik danışmanlık komisyonu ve/veya gerçek/tüzel kişilerden gelen değerlendirmeleri de dikkate alarak görüş oluşturup İlaç Geri Ödeme Komisyonuna sunmak, ilaçların reçetelenmesine ve ödenmesine ilişkin kuralların belirlenmesi konusunda görüş oluşturarak İlaç Geri Ödeme Komisyonuna sunmak ile görevlendirilmiştir.**

20. Komisyonlarda değerlendirilen ve Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından finansmanı sağlanan sağlık hizmetlerinin teşhis ve tedavi yöntemleri de Sağlık Uygulama Tebliği

(SUT) ve eki listelerde belirtilmektedir.

21. Somut olayda; Diyabetik Maküler Ödem tedavisinde kullanılan ... enjeksiyonluk çözelti içeren ilaç (Ranibizumab) kriterleri ise Sağlık Uygulama Tebliğinin 4.2.33.D alt maddesinde düzenlenmekte olup söz konusu düzenlemeye göre **Ranibizumab etken maddesini içeren ilaç üniversite hastaneleri ile eğitim ve araştırma hastanelerinde en az üç göz hastalıkları uzmanının yer aldığı 3 ay süreli sağlık kurulu raporu ile göz hastalıkları uzmanlarınca reçetelenerek uygulanmaktadır.**

22. **Doktrin ve yargı kararlarında da belirtildiği üzere; idari işlem ve kararların hukuki, meşru, rasyonel bir gerekçe, sebep ve açıklamaya sahip olmaları zorunludur. İdarenin Sağlık Uygulama Tebliğinde yapmış olduğu bahse konu düzenlemenin gerekçesinin Kurumumuza bildirilmediği dikkate alındığında; Merkezi Hekim Randevu sisteminden yapılan araştırmada başvuranın yaşamakta olduğu il olan Siirt ilinde; Siirt Ağız ve Diş Sağlığı Merkezi, Siirt Baykan Devlet Hastanesi, Siirt Devlet Hastanesi, Siirt Erüh İlçe Hastanesi, Siirt Kurtalan Devlet Hastanesi, Siirt Pervari Devlet Hastanelerinin bulunduğu, üniversite ve eğitim araştırma hastanesi bulunmadığı, dolayısı ile 1947 doğumlu başvuranın tedavisinde kullanılan ve 3 ay süreli sağlık kurulu raporu ile verilen Ranibizumab etken maddeli, ... isimli ilacı alabilmesi için üniversite veya eğitim araştırma hastanesi bulunan başka bir ile gitmesinin sağlık hizmetine erişimi güçleştirdiği ve aşırı maliyet gerektirdiği değerlendirilmiştir.**

23. **Başvuranın iddiaları, idarenin konuyla ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat, Kurumumuz kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; Sağlık Uygulama Tebliğinde belirtilen üniversite hastaneleri ile eğitim ve araştırma hastanelerinde en az üç göz hastalıkları uzmanının yer aldığı 3 ay süreli sağlık kurulu raporu ile göz hastalıkları uzmanlarınca reçetelenerek uygulanır şartının, sosyal devlet ilkesi, her ilde eğitim araştırma, üniversite hastanesinin bulunmaması, rapor süresinin 3 ay olması tedavi hakkının vazgeçilmezliği ve ertelenemez oluşu dikkate alındığında bireylerin sağlık hakkını engellemeyecek şekilde yeniden değerlendirilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.**

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

24. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup, **söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından istenilen bilgi ve belgelerin Kurumumuza süresi içinde gönderildiği, ancak karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine uyulmadığı** anlaşılmış olup, bu ilkeye uyması beklenmektedir

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

25.6328 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işleme devam edecek olup **Danıştay'a** yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre, **BAŞVURUNUN KABULÜ ile;**

Sağlık Uygulama Tebliğinde belirtilen üniversite hastaneleri ile eğitim ve araştırma hastanelerinde en az üç göz hastalıkları uzmanının yer aldığı 3 ay süreli sağlık kurulu raporu ile göz hastalıkları uzmanlarınca reçetelenerek uygulanır şartının tedavi hakkının vazgeçilmezliği ve ertelenemez oluşuna bağlı olarak bireylerin sağlık hakkını engellemeyecek şekilde yeniden değerlendirilmesine yönelik makul sürede işlem tesisi için SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Tavsiye Kararının BAŞVURANA ve SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞINA tebliğine;

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

**2017-14842 ŞİKAYET NUMARALI, ADINA TAHAKKUK
ETTİRİLEN SU TESİSLERİ HARCAMALARINA
KATILIM PAYININ İPTALİ TALEPLİ BAŞVURU
HAKKINDA VERİLEN 29/05/2018 TARİHLİ
TAVSİYE KARARI**

SAYI : 95802452-101.07.04-E.

BAŞVURU NO : 2017/14842

KARAR TARİHİ : 29/05/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : İçişleri Bakanlığı (Re”sen) Bursa Su ve
Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU : Adına tahakkuk ettirilen Su Tesisleri
Harcamalarına Katılım Payının iptal
edilmesi talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 29.11.2017

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TAL EPLERİ

1. Başvuran, Bursa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından 25/08/2017 tarih ve 20120483 sayılı ihbarname ile tahakkuk ettirilmiş olan 501.12 TL tutarındaki harcamalara katılma payının Belediye Gelirleri Kanunu ve uygulama yönetmeliğine aykırı olarak tespit edildiğini iddia ederek adına tahakkuk ettirilen Su Tesisleri Harcamalarına Katılım payının iptal edilmesi talebiyle Kurumumuza başvuru yapmıştır.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kurumumuz tarafından Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığına gönderilen 27/12/2017 tarihli ve 16508 sayılı bilgi ve belge isteme yazısına cevaben, Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından gönderilen 29/01/2018 tarihli ve 1967 sayılı cevabi yazıda; Harçamalara katılma payının; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlendiği, İdarelerince başvuran adına tahakkuk ettirilen Su Tesisleri Harcamalarına Katılım Payının anılan mevzuata uygun olarak talep edildiği açıklamalarına yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. **18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının ‘Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı’ başlıklı 74 üncü maddesinde;** “... Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. ...”

4. **14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun ‘Kurumun Görevi’ başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** ‘Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.’, hükümlerine yer verilmiştir.

5. **5393 sayılı Belediye Kanununun “Hemşehri Hukuku” başlıklı 13 üncü maddesinde;** “Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.” şeklindedir.

6. **2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun “Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı” başlıklı 88 inci maddesinde;** “Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır: **a)** Yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, **b)** Mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı. Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır.”

7. **“Payların Hesaplanması” başlıklı 89 uncu maddesinde (Değişik: 4/12/1985 - 3239/121 md.);** “Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Şu kadar ki yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde bu paylar ilgililerden yüzde yirmi beş noksanı ile alınır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz. Özel Devlet yardımları, karşılıksız fon tahsisleri, bu işler için yapılacak bağış ve yardımlar ve istimlak bedelleri giderler tutarından indirilir. Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 2’sini geçemez.”

8. **“Payların Tahakkuk Şekli” başlıklı 90 ıncı maddesinde;** “Yol Harcamalarına Katılma Payı, bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalanan, Su Tesisleri İle Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları ise hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89 uncu maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilir. Şu kadar ki, ibadet yerleri hakkında harcamalara katılma payı tahakkuku yapılmaz.” denilmektedir.

9. **“Tahakkuk Zamanı” başlıklı 91 inci maddesinde;** “Harcamalara katılma paylarının tahakkuku, işler hangi ihale usulü ile yapılmış olursa olsun, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılır.” denilmektedir.

10. **“Payların İlanı” başlıklı 92 nci maddesinde;** *“Yukarıdaki maddelerde yazılı esaslar dairesinde hesaplanan paylar, mükelleflerin soyadları, adları, adresleri ve kendilerine isabet eden pay miktarını gösteren ve mahiyetlerine göre mahalle, cadde ve sokak itibarıyla düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile belediye ilan yerlerine asılması suretiyle ilan olunur. Katılma payları tutarları mükelleflere ayrıca tebliğ olunur.”* denilmektedir.

11. **“Tahsil Şekli” başlıklı 93 üncü maddesinde;** *“Harcamalara katılma payları belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce, 92 nci maddeye göre payların ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemelerle tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunur. Ancak, yukarıda yazılı ödeme sürelerini, ilgili belediyelerin teklifi üzerine, 5 yıla (peşin ödemelerde bir yıla) kadar uzatmaya ve buna göre taksit sürelerini tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bakanlar Kurulunca bu yetkinin kullanılması halinde, uzatılan ödeme süreleri için belediyeler, belediye meclislerinin kararı üzerine ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca alınan tecil faizi oranını aşmamak üzere faiz alabilirler.”* denilmektedir.

12. **“Yönetmelikle tespit olunacak hususlar” başlıklı 94 üncü maddesinde:** *“Harcamalara Katılma Paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Mali-ye, Bayındırlık ve İmar ve İskan Bakanlıklarının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca düzenlenecek bir yönetmelikte belirtilir.”* hükümleri bulunmaktadır.

13. **10/01/1961 tarih ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun “Zamanaşımı Süreleri” başlıklı 114 üncü maddesinin birinci fıkrası;** *“Vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler zaman aşımına uğrar”* denilmektedir.

14. **21/08/1981 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin “ Payların Üst Sınırı” başlıklı 16 ncı maddesinde:** *“Harcamalara Katılma Payı bina ve arsalarda vergi değerinin % 1 ini geçemez,”* hükmü bulunmaktadır.

IV. KAMU DENETÇİSİ AV. HÜSEYİN YÜRÜK’ÜN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

15. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvurunun reddi gerektiği hususundaki öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

16. Başvuran bir numaralı paragrafta ayrıntısına yer verilen başvurusunda, adına tahakkuk ettirilen **harcamalara** katılma payının ilgili mevzuatını aykırı olarak düzenlediğini iddia ederek iptalini talep etmektedir.

17. Anayasa Mahkemesinin 24/11/1987 tarihli 1987/19 Esas 1987/31 sayılı kararında da belirtildiği gibi günümüzde şehirleşme hareketlerinin her türlü tahminin

ötesinde gelişmesi, şehir niteliğindeki yerleşim alanlarında yaşayan nüfusun hızla artması, şehir halkının giderek sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının çoğalması ve nihayet şehirlerin çağın gereklerine göre yeniden tanzim ve iman çabalan, bu konudaki giderlerin geniş ölçüde artması sonucu doğurmuş ve bu durum eski şartlara ve anlayışlara göre kurulmuş olan yerel yönetim finans sistemlerinin yeni ve doyurucu kaynaklara sahip olacak biçimde geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu amaçla yaratılan yeni mali kaynaklardan bir bölümünü 2464 sayılı Kanunun 86., 87. ve 88. maddelerinde sözü edilen belediyelerce veya belediyelere bağlı kuruluşlarca yol, kanalizasyon ve su tesisi için yapılan harcamalara, bunlardan yararlanacak olan bina ve arsa sahiplerinin katılmalarını öngören “Harcamalara katılma payları” olarak adlandırılan gelirler oluşturmaktadır.

18. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümlerine göre *Su tesisleri harcamalarına katılma payı* yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı durumunda bu hizmetten yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden alınır bir paydır olarak tanımlanmış, hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89 uncu maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirileceği, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 15 inci maddesinde bu payında yol harcamalarına katılım payında olduğu gibi **işin bitirilerek hizmete açılmış olduğu geçici kabulün yapılması ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.**

19. Dolayısıyla, 2464 sayılı Kanun ile harcamalara katılma payı tahakkukunun, işler hangi ihale usulü ile yapılmış olursa olsun, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı anılan Yönetmelikte ise, **işin bitirilerek hizmete açılmış olmasının geçici kabulün yapılması ile belirlendiği ifade edilmektedir.** Söz konusu yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, tahakkuk işleminin yapılan çalışmanın tamamlanıp halkın istifadesine sunulmasından sonra, yapılan çalışmanın sunulma tarihindeki gayrimenkul sahipleri adına yapılacağı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda yapılan çalışmanın halkın istifadesine sunulma tarihinde tapuda malik olarak gözüken kişinin yol harcamalarına katılma payının mükellefi olması gerekmektedir.

20. Yine harcamalara katılma payının hesaplanmasına ilişkin mevzuat hükümlerinin incelenmesinde, 2464 sayılı Kanunun 89 uncu maddesinde, 1985 yılında 3239 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle Kanunun 89. maddesindeki harcamalara katılma payının üst sınırının arttırılarak, katılma paylarının bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 1’ini geçemez ifadesinin, yüzde 2’sini geçemez şeklinde yeniden düzenlendiği ancak aynı sınırın yönetmelikte hala yüzde 1 olarak devam ettirilerek yeniden bir düzenleme yoluna gidilmediği görülmüştür.

21. Hukuk devletinin en temel unsurlarından birisi olan hukuki güvenlik ilkesinin, bireyleri keyfi yönetimlere ve hukuki sürprizlere karşı korumak ve bireylerin ileride başlarına gelebilecekleri öngörebilmesi ve hareketlerini buna göre ayarlayabilmesi amacıyla hukuk kurallarının açık, anlaşılabilir ve öngörülebilir olmasını gerektireceği kuşkusuzdur. Anayasa Mahkemesi de 18/02/2013 tarihli ve E:2012/157, K: 2013/79

numaralı ilamında; “Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “hukuk güvenliği” ilkesidir. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Hukuk devletinde kanun metinlerinin ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. “Belirlilik” ilkesine göre ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüde ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesinin de gerekli olduğunu” ifade etmiştir.

22. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin incelenmesinden, 2464 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile harcamalara katılım payı oranının %1 seviyesinden yüzde % 2 seviyesine çıkarıldığı, böylece tavan oran belirlenmesi yoluna gidilmek suretiyle ilgili idarelere yasal düzenlemedeki üst sınırı aşmamak koşuluyla daha alt sınırdan harcamalara katılım payı alınmasına olanak sağlayacak düzenlemeleri yapma imkanı sağlandığı, ilgili idarece ise yönetmelikteki % 1 katılım payı alınacağına ilişkin düzenlemede herhangi bir değişikliğe gidilmediği, Kanunda yer alan düzenleme ile üst sınır belirlenmiş olması ve mevcut yönetmelik hükümlerinin ise Kanunla belirlenen oranın üzerinde olmaması nedeniyle, yönetmelikte yer alan düzenlemenin Kanuna aykırılığının ileri sürülemeyeceği, dolayısıyla 2464 sayılı yasadaki katılım payına ilişkin düzenlemenin yönetmelikteki düzenlemeyi kendiliğinden ortadan kaldıracak nitelikte bir düzenleme de olmadığı bu nedenle İçişleri Bakanlığı tarafından Kanunla belirlenen üst sınırdan katılım payı alınmasının kararlaştırılması durumunda öncelikle yönetmelik değişikliğine gidilmek suretiyle bu oranın belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

23. Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; başvuran adına tahakkuk ettirilen harcamalara katılım payının ilgili yönetmelikle belirlenen %1 oranın üzerinde olduğu tespit edildiğinden, başvuran adına tahakkuk ettirilen katılım payının yönetmelikte yer alan oran gözetilerek yeniden hesaplanması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

24. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin Kurumumuz tarafından istenilen bilgi ve belgeleri süresi içinde ve gerekçeli olarak gönderdiği, ayrıca idarenin başvurularla ilgili işlemlerinde “kararların gerekçeli olması”, “kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi” ilkelerine uygun davrandığı, ancak İdarenin başvurulara verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği bu nedenle “karar karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkesine uymadığı anlaşılmış olup, idareden bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

25. 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Bursa Vergi Mahkemesine yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜNE**, Başvuran adına %2 oranında tahakkuk ettirilen Su Harcamalarına Katılım Payının iptal edilerek Yönetmelikte ki düzenlemeye uygun olarak yeniden belirlenmesi hususunda, **BURSA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

Yasal düzenlemede belirtilen üst sınırdan katılım payı alınması istenmesi durumunda, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte bu yönde değişikliğe gidilmesi hususunda, **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca;

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE BURSA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın Başvurana, **İÇİŞLERİ BAKANLIĞI İLE BURSA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince **karar verildi.**

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

2017-6772 ŐIKAYET NUMARALI, İSKÂN
KANUNU KAPSAMINDA SERBEST GÖÇMENLİK
BAŞVURUSUNUN SONUÇLANDIRILMASI VE
VATANDAŞLIĞA KABULÜNÜN SAĞLANMASI TALEPLİ
BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 28/06/2018 TARİHLİ
TAVSİYE KARARI

SAYI : 53878609-101.07.04-E.

BAŞVURU NO : 2017/6772

KARAR TARİHİ : 28/06/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : DıŐıŐleri Bakanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU : 5543 sayılı İskân Kanunu kapsamında gerçekteŐirilen serbest göçmenlik başvurusunun sonuçlandırılması ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına kabulünün sağlanması talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 19.05.2017

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TAL EPLERİ

1. Başvurucu tarafından, 2009 yılından günümüze kadar Türkiye’de ikamet ettiği, şahsına 2009-2014 yılları arası öğrenim amaçlı, 2014 yılından itibaren ise turistlik amaçlı ikamet izni verildiği, 5543 sayılı İskân Kanununda düzenlenen “serbest göçmen” hakkından yararlanmak amacı ile 11/11/2013 tarihinde İstanbul Valiliğine başvuruda bulunduğu, başvurusunun akabeti hakkında bilgi almakta zorlandığı, evraklarının DıŐıŐleri Bakanlığında bekletildiği ve sürüncemede bırakıldığı, Bakanlık tarafından kendisine ‘tüm serbest göçmenlik başvurularının askıya alındığı, beklemek zorunda olduğu’ bilgisinin verildiği, yıllardır kendi vatanında yabancı olarak yaşamak ve ikinci sınıf insan muamelesi görmek zorunda bırakıldığı, iddia edilerek; başvurusunun sonuçlandırılması ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına kabulünün sağlanması talep edilmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kurumumuzca, hem verilecek karara esas olmak üzere başvuru belgesinde yer alan iddiaların doğruluğunun tespiti, hem de eğer mümkünse ilgili kamu idaresi ile başvurucu arasında muhtemel bir dostane çözümün tesisi amacı ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hükümleri uyarınca Dışişleri Bakanlığı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü nezdinde inceleme ve araştırma gerçekleştirilmiştir.

3. İnceleme ve araştırma kapsamında, mezkûr 6328 sayılı Kanunun “Bilgi ve belge isteme” başlıklı 18 inci maddesi hükmü uyarınca, 16.6.2017 tarih ve E.6849 sayılı yazımız ile başvurucu ...’ın 5543 sayılı İskân Kanununda tanımlanan “serbest göçmenlik” başvurusu ile 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu kapsamında vatandaşlık müracaatının bulunup bulunmadığı bilgisi; var ise sürecin hangi aşamada olduğunu açıklanması ve başvuruda yer alan belgelerin birer kopyasının Kurumumuza gönderilmesi talep edilmiştir.

4. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden alınan 10.7.2017 tarih ve 31059 sayılı yazıda; ... adına ... tarafından İstanbul Valiliğine 11.11.2013 tarihinde, Makedonya vatandaşı olan yakınının ülkemize serbest göçmen olarak kabul edilmesini yönünde taleple başvurulduğu, 5543 sayılı mezkûr İskân Kanununun 7 nci maddesinde kayıtlı “Göçmen olarak kabul edilecekler bakımından Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti, ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır” hüküm uyarınca Genel Müdürlükleri tarafından, 23.09.2014 tarih ve 10397 sayılı yazı ile Dışişleri Bakanlığından görüş istenildiği, ancak Bakanlık tarafından, yapılacak işleme esas olacak herhangi bir görüşün henüz iletilmediği bilgisi verilmiştir.

5. Dışişleri Bakanlığından alınan 21.11.2017 tarih ve 13100703 sayılı yazıda ise özetle; **(5.1)** *Yurtdışında yaşayan ve serbest göçmen olarak ülkemize yerleşmek isteyen Türk soylular hakkında yapılacak işlemlerin 5543 sayılı İskân Kanununun 5 inci maddesinde düzenlendiği; 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun yürürlüğe girmesiyle, daha evvel Çevre ve Şehircilik Bakanlığının uhdesinde bulunan bu işlemlerin, 1 Temmuz 2015 itibarıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmeye başlandığı; 5543 sayılı İskân Kanununa Göre Serbest Göçmenlerin İş ve İşlemlerine İlişkin Talimat çerçevesinde, yurtdışında serbest göçmen başvurularının il göç müdürlüklerince, yurtdışında ise dış temsilciliklerimizce yapılmakta olduğu,*

5.1. Mülga 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 7 nci maddesi kapsamında Türk soylu bir kimsenin vatandaşlığa alınmasında, ülkemizde ikamet şartı aranmamakta ve anılan Kanunun uygulanmasına yönelik mülga Yönetmelik kapsamında da (17.3. madde) Türk soyluluk belgesinin dış temsilciliklerimizce verilebileceği hususu düzenlenmekte iken; 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununda ise Türk soyluların vatandaşlığa alınmasının ikamet şartına bağlı kaldığı, anılan Kanunun uygulanmasına yönelik Yönetmelik uyarınca, vatandaşlığın kazanılması şartlarının tamamlanıp tamamlanmadığına ilişkin incelemeyi yapacak Komisyonun, soy durumuna ilişkin değerlendirmesini de başvurana ile mülakat yapmak suretiyle tespit edeceği ve mülakat formunda belirterek ilgili Bakanlığa göndereceğinin düzenlendiği (19. Madde),

5.2. Mevzuat değişikliği ile vatandaşlığa alınma sürecinde Türk soyluluk bakımından değerlendirmenin Komisyonca gerçekleştirilmesi muvacehesinde, dış temsilciliklerimizce dair mülga Yönetmelikteki düzenlemenin geçerliliğini yitirdiğinin değerlendirildiği; kaldı ki, 2527 sayılı Türk

Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine İlişkin Kanun ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda da Türk soyluluk belgesinin düzenleme usullerine ilişkin herhangi bir hükmün bulunmadığı; bu nedenle, yurtdışında temsilciliklerimize yapılan serbest göçmen vizesi başvurularında, başvuru sahiplerinin Türk soylu olduklarının tespiti yapılamadığı, ayrıca, yurtiçinden yapılan başvuruları değerlendiren illerde mülki idare amirinin başkanlık ettiği komisyonların da Türk soyluluğun tespiti hususunda belirli kriterlerin olmamasından dolayı zorluklar yaşadığının bilindiği,

5.3. Türk soylu olmanın, aym zamanda 5543 sayılı İskân Kanunu kapsamında göçmen olarak kabul edilmenin şartlarından birisi olduğu, anılan Kanununun 7 nci maddesi “Göçmen olarak kabul edilecekler bakımından Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti, ilgili Bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır” düzenlemesini haiz olduğu,

5.4. Bahse konu hükümlerden de görüldüğü üzere, çeşitli kanunlarda, Türk soyluluğun tespiti ve serbest göçmenlik konularında birbirinden farklı usullerin izlenmekte olduğu, bu çerçevede Bakanlıklarınca, ilgili kurumlara yukarıda bahse konu hususların yazılı olarak iletildiği ve izlenecek yolun açıklığa kavuşturulması için çalışmaların süratle tamamlanması talep edildiği,

Başvurucu ...’ın durumunun, bu çalışmaların sonucu alındıktan sonra değerlendirilmesinin daha sağlıklı olacağı. görüş ve değerlendirmesi Kurumumuzla paylaşılmıştır.

6. Bunun üzerine Kurumumuzca, Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne muhatap 4.1.2018 tarih ve E.109 sayılı yazımız ile başvuru ...’ın hâlihazırda ve öncesinde verilen ikamet izin türlerinin ne olduğu, adı geçenin Türkiye’de kaldığı son dönemine ait (2014 – günümüze) turistik amaçlı kısa dönem düzenlendiği belirtilen ikamet izninin, vatandaşlık talebine engel olmayacak şekilde 6458 sayılı Kanunun ilgili hükümleri kapsamında türünün değiştirilme imkânının bulunup bulunmadığı, bunun mümkün olması halinde söz konusu değişikliğin ivedilikle yapılması hususlarındaki, bilgi ve değerlendirmeleri talep edilmiştir.

7. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Kurumumuza bilgi amaçlı iletilen İstanbul Valiliğine muhatap 17.1.2018 tarih ve E.2812 talimat yazısında, anılan yabancıнын ülkemizde 2009 yılından günümüze kısa dönem ikamet izniyle bulunduğu, hâlihazırda İstanbul Valiliğince düzenlenen 14.10.2017 14.10.2019 tarihleri arasında geçerli turizm amaçlı kısa dönem ikamet izni sahibi olduğu ancak

Türk soylu olduğuna ilişkin GöçNet kurumsal yazılımında herhangi bir kaydının bulunmadığı ifade edilerek, (7.1) Anılan yabancıнын ibraz edeceği apostil şerhli belgelerle Türk soylu olduğunun tespit edilmesi halinde yabancıнын GöçNet kurumsal yazılımından Türk soyluluğuna ilişkin kaydının güncellenerek Türk soylu veri girişi yapılması,

7.1. Yabancı hakkında bugüne kadar düzenlenen ikamet izinlerinin kalış amaçları da göz önünde bulundurularak arşiv dosyasından incelenmesi,

7.2. Yabancıнын kalış amacına uygun ikamet izni almadığı veya bu doğrultuda hatalı veri girişi yapıldığının tespit edilmesi halinde geçmişe dönük düzeltmenin yapılması ve sonucundan bilgi verilmesi hususunda İstanbul Valiliğine talimat verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

8. 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının;

8.1. **“Devletin temel amaç ve görevleri” başlıklı 5 inci maddesinde**, devletin amaç ve görevinin, diğerleri yanı sıra, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan engelleri kaldırmak olduğu hüküm altına alınmıştır.

8.2. **“Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü” başlıklı 11 inci maddesinde**, Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organları ile idari makamları ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu hususu düzenlenmiştir.

8.3. **“Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40 ıncı maddesinde**, Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkesin, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahip olduğu; devletin işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

8.4. **“VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesi**, Ek fıkra 1’de, herkesin kamu denetçisine başvurma hakkının olduğu, Ek fıkra 2’de ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği hüküm altına alınmıştır.

9. **6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin** birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu hüküm altına alınmıştır.

10. 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun;

10.1. **“Vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi” başlıklı 4 üncü maddesi**, Türk vatandaşlığının kazanılmasına ve kaybına ilişkin hizmetlerin yurt içinde İçişleri Bakanlığı tarafından yürütüleceğini düzenlemiştir.

10.2. **“Türk vatandaşlığının kazanılması halleri” başlıklı 5 inci maddede**, “Türk vatandaşlığı, doğumla veya sonradan kazanılır.” hükmü düzenlenmiştir.

10.3. **“Sonradan kazanılan vatandaşlık” başlıklı 9 uncu maddede**, “Sonradan kazanılan Türk vatandaşlığı, yetkili makam kararı veya evlat edinilme ya da seçme hakkının kullanılması ile gerçekleşir.” hükmü düzenlenmiştir.

10.4. **“Yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığının kazanılması” başlıklı 10 uncu maddesi** birinci fıkrasında, *“Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen bir yabancı, bu Kanunda belirtilen şartları taşıması halinde yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilir. Ancak, aranan şartları taşımak vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamaz.”* hükmüne yer vermiştir. (10.5)

Aynı Kanunun “Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller” başlıklı 12 nci maddesi birinci fıkrası (d) bendinde, millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla İçişleri Bakanlığının teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ile istisnai olarak Türk vatandaşlığını kazanabilecekler arasında **göçmen olarak kabul edilen kişiler** de sayılmıştır.

11. 5543 sayılı İskân Kanununun;

11.1. “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesi birinci fıkrası (e) bendinde ‘serbest göçmen’, *“Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip, Devlet eliyle iskân edilmelerini istememek şartıyla yurda kabul edilenlerdir.”* şeklinde tanımlanmıştır.

11.2. Aynı Kanunun “Münferit göçmen kabulü” başlıklı 5 inci maddesinde, *“Türkiye’de yerleşmek isteyen Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunan kimselerden, Türk uyruklu ve Türkiye’deki birinci veya ikinci derecede bir yakını tarafından referans verilen veya buldukları ülkedeki konsolosluk temsilciliklerimize bizzat müracaat eden ve bu Kanun hükümlerine göre Dışişleri ve İçişleri bakanlıklarınca yapılacak incelemelerden sonra uygun görülerek serbest göçmen vizesi alanlar, Hükümetten hiçbir iskân yardımı istememeleri şartıyla İçişleri Bakanlığınca serbest göçmen olarak kabul edilirler.”* hükmü düzenlenmiştir.

11.3. Aynı Kanunun “Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti” başlıklı 7 nci maddesinde, *“Göçmen olarak kabul edilecekler bakımından Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti, ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır.”* hükmü düzenlenmiştir.

11.4. Aynı Kanunun “Geçici barındırma, göçmen belgesi verilmesi ve vatandaşlığa kabul” başlıklı 8 inci maddesi dördüncü fıkrasında, *“Göçmen olarak kabul edilenler, gerekli işlemlerin ilgili kuruluşlarca tamamlanmasından sonra Bakanlar Kurulu kararıyla vatandaşlığa alınırlar...”* hükmüne yer verilmiştir.

12. 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun “Görev” başlıklı 2 nci maddesinde Başbakanlığın görevleri arasında, diğerleri yanı sıra,

“a) Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek,

Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek maksadıyla gerekli tedbirleri almak,

e) İdarede etkinliğin sağlanması, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, Devlet Teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve prensiplerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak,

f) Devlet Teşkilatındaki teftiş ve denetim sistemini geliştirmek, uygulanmasını takip etmek, gerektiğinde teftiş ve denetim yapmak,” hususları sayılmıştır.

13. 02.12.2017 tarih ve 26718 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İskân Kanununun Uygulama Yönetmeliğinin “Devletçe iskân esasları ve işlemleri” başlıklı 4 üncü maddesinin birinci fıkrası (d)

bendinde, “Dışişleri ve İçişleri Bakanlıklarının incelemeleri sonucunda, yurda girişleri münferit veya toplu olarak uygun görülen serbest göçmenlerin iş ve işlemleri İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü(nce) ... yürütülmüştür.” hükmü düzenlenmiştir.

14. 06.04.2010 tarih ve 27544 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin;

14.1. **“Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesi** birinci fıkrası (j) bendinde, Komisyon, “Vatandaşlık başvuru inceleme komisyonunu” olarak tanımlanmıştır.

14.2. **Yetkili makam kararıyla vatandaşlığın kazanılması” başlıklı 14 üncü maddesinde,** “Yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığının kazanılması aşağıdaki yollarla olur: a) Türk vatandaşlığının genel olarak kazanılması.

b) Türk vatandaşlığının istisnai olarak kazanılması.

c) Türk vatandaşlığının yeniden kazanılması.

ç) Türk vatandaşlığının evlenme yoluyla kazanılması.” düzenlenmiştir.

14.3. **Yönetmeliğin “Türk vatandaşlığının genel olarak kazanılmasında komisyon tarafından yapılacak işlemler ve uygulanacak esaslar” başlıklı 19 uncu maddesinde,** Türk vatandaşlığının kazanılması şartlarının tamamlanıp tamamlanmadığına ilişkin incelemeyi yapacak Komisyonun, diğer hususlar yanı sıra soy durumuna ilişkin değerlendirmesini de başvuran ile mülakat yapmak suretiyle tespit edeceği ve mülakat formunda belirterek ilgili Bakanlığa göndereceği düzenlenmiştir.

14.4. **Aynı Yönetmeliğin 25 inci maddesinde,** Türk vatandaşlığının genel olarak kazanılmasında müracaat makamlarınca başvurunun işleme alınması ve uygulanacak esaslar; 28 inci maddesinde il emniyet müdürlüğünce yapılacak soruşturmaya ilişkin usul ve esaslar; 29 uncu maddesinde vatandaşlık başvuru inceleme komisyonu tarafından yapılacak işlemler ve uygulanacak esaslar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

15. 31.7.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin;

15.1. **“Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde,** Yönetmeliğin amacının; etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin **hızlı,** kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

15.2. **Aynı Yönetmeliğin “Vatandaşın bilgilendirilmesi” başlıklı 5 inci maddesinde,** kanunî sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla idarenin, sunduğu hizmetlere ilişkin bilgileri ve mevzuatı, basılı ya da elektronik ortamda duyuracağı,

15.3. **“Hizmet standartları oluşturma” başlıklı 6 ncı maddesinde,** idarenin, hizmet standartlarını oluşturacağı, hizmet standartları tablosunda;

hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin **ne kadar sürede tamamlanacağı** ve şikâyet mercilerine ilişkin bilgilerin yer alacağı, bu tablonun, hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyuracağı,

15.4. **“Başvurunun kabulü ve sonuçlandırılması” başlıklı 12 nci maddesinde**, vatandaşların başvurularının, hizmet standartlarında belirtilen süre içinde sonuçlandırılacağı, hüküm altına alınmıştır.

IV. KAMU DENETÇİSİ ÖZLEM TUNÇAK’IN KAMU BAŞDENETÇİSİNE ÖNERİSİ

16. Şikâyet dilekçesinde yer verilen iddialar ile Dışişleri Bakanlığında alınan bilgi, belge ve değerlendirme birlikte göz önünde bulundurulduğunda, gerekçe bölümünde açıklandığı şekilde; başvurucunun, 5543 sayılı İskân Kanunu hükümleri uyarınca “serbest göçmen olarak kabul edilmesi” hakkında 11.11.2013 tarihinde İstanbul Valiliğine yaptığı başvurusunun kabulüne esas olacak değerlendirmenin Dışişleri Bakanlığınca sonuçlandırılmaması ve başvurusunun durumu hakkında sağlıklı bir şekilde bilgilendirilmemesi göz önünde bulundurularak, başvurucu ...’ın talebi hakkında en etkili, isabetli ve süratli bir şekilde karar verilmesinin, hukukun ve hakkaniyetin gereği olduğu hususunda Dışişleri Bakanlığında tavsiyede bulunulmasına ilişkin hazırlanan bu öneri Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Açısından Değerlendirme

17. Şikâyet başvurusu, (1) numaralı paragrafta yer verildiği üzere, *5543 sayılı İskân Kanununda düzenlenen “serbest göçmen” hakkından yararlanmak amacı ile 11.11.2013 tarihinde İstanbul Valiliğine iletilen başvurunun akabeti hakkında bilgi alınmadığı, evrakların Dışişleri Bakanlığında bekletildiği ve sürüncemede bırakıldığı, Bakanlık tarafından ‘tüm serbest göçmenlik başvurularının askıya alındığı, beklemek zorunda olduğu’ bilgisinin verildiği, kendi vatanında yabancı olarak yaşamak zorunda kalmasının mağduriyetine yol açtığı, iddialarına istinaden bahse konu başvurunun sonuçlandırılması ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına kabulünün sağlanması talebi ile Kurumumuza iletilmiştir.*

18. Başvurucu ile gerçekleştirilen telefon görüşmesinde, Balkan ülkeleri vatandaşlarının istisnai olarak Türk vatandaşlığını kazanmalarını öngören İçişleri Bakanlığının il valiliklerine muhatap 31.5.2017 tarih ve 92510794-127.99-E.75483 sayılı talimatnamesinde kayıtlı şartları taşımadığı (birinci derecede Türk vatandaşı akrabası olmaması ve haymatlos olmaması) tespit edilmiştir. Benzer şekilde aynı görüşmede başvurucunun, 2009 yılından günümüze kadar ülkemizde kesintisiz yaşadığı ve sair yabancıların vatandaşlığa kabulünde esas alınan 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun “Başvuru için aranan şartlar” başlıklı 11 inci maddesinde kayıtlı şartları

da taşıdığı; ancak 2009-2014 yılları arası öğrenim amaçlı ikamet etmesine rağmen, 2014 yılından itibaren ise turistik amaçlı ikamet izni verildiği için bu madde kapsamında da Türk vatandaşlığına kabul edilmediği bilgisi temin edilmiştir. Bu hususları resmi olarak tespit etmek amacı ile talebimiz üzerine, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden alınan 17.1.2018 tarih ve E.2812 talimat yazıda, anılan yabancıyla ülkemizde 2009 yılından günümüze kısa dönem ikamet izniyle bulunduğu, hâlihazırda İstanbul Valiliğince düzenlenen 14.10.2017 - 14.10.2019 tarihleri arasında geçerli turizm amaçlı kısa dönem ikamet izni sahibi olduğu ancak Türk soylu olduğuna ilişkin GöçNet kurumsal yazılımında herhangi bir kaydın bulunmadığı ifade edilmiş; bahse konu kişinin ibraz edeceği apostil şerhli belgelerle Türk soylu olduğunun tespit edilmesi halinde yabancıyla GöçNet kurumsal yazılımından Türk soyluluğuna ilişkin kaydının güncellenerek Türk soylu veri girişi yapılması ve ilgili hakkında bugüne kadar düzenlenen ikamet izinlerinin kalış amaçları da göz önünde bulundurularak arşiv dosyasından incelenerek, kişinin kalış amacına uygun ikamet izni almadığı veya bu doğrultuda hatalı veri girişi yapıldığının tespit edilmesi halinde geçmişe dönük düzeltmenin yapılması ve sonucundan bilgi verilmesi hususunda İstanbul Valiliğine talimat verildiği anlaşılmıştır. İlgilini geçmiş dönem ikamet izin türünün değiştirilip değiştirilemeyeceği hususunda nihai cevap henüz Kurumumuza ulaşmamıştır.

19. Türk vatandaşlığının kazanılması ve kaybına dair iş ve işlemlerin yürütülmesine ilişkin usul ve esasların belirlendiği 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, “Vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi” başlıklı 4 üncü maddesinde, Türk vatandaşlığının kazanılmasına ve kaybına ilişkin hizmetlerin yurt içinde İçişleri Bakanlığı tarafından yürütüleceğini düzenlemiştir; “Yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığının kazanılması” başlıklı 10 uncu maddesi birinci fıkrasında, “*Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen bir yabancı, bu Kanunda belirtilen şartları taşıması halinde yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilir. Ancak, aranan şartları taşımak vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamaz.*” hükmüne yer vermiştir.

20. Görüleceği üzere, 5901 sayılı Kanunda kayıtlı şartları taşımış olması, Türk vatandaşlığının kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamayacaktır. Diğer bir anlatım ile vatandaşlık devletin hükümranlık haklarından olup; ilgili kamu idarelerinin takdirine göre verilecek bir karardır. Bu konuda kamu idaresini hukukilik veya yerindelik açısından denetime tabi kılmanın güçlüğü ve şikâyet başvurusunun somut talebi göz önünde bulundurularak; dosya, serbest göçmenlik ve ardından Türk vatandaşlığına alınma talebinin esasına dair bir tespit ve değerlendirmede bulunulmadan, sadece bu talep hakkında ilgili kamu idaresi tarafından yürütülen usule dair iş ve işlemlerin, hukuka ve hakkaniyete uygunluğu açısından incelenmiştir.

21. **5543 sayılı İskân Kanununun “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesi** birinci fıkrası (e) bendinde ‘serbest göçmen’, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip, devlet eliyle iskân edilmelerini istememek şartıyla yurda kabul edilenler şeklinde tanımlanmıştır. Aynı Kanunun “Münferit göçmen kabulü” başlıklı 5 inci maddesinde, “*Türkiye’de yerleşmek isteyen Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunan kimselerden, Türk uyruklu ve*

Türkiye'deki birinci veya ikinci derecede bir yakını tarafından referans verilen veya buldukları ülkedeki konsolosluk temsilciliklerimize bizzat müracaat eden ve bu Kanun hükümlerine göre Dışişleri ve İçişleri bakanlıklarınca yapılacak incelemelerden sonra uygun görülerek serbest göçmen vizesi alanlar, Hükümetten hiçbir iskân yardımı istememeleri şartıyla İçişleri Bakanlığınca serbest göçmen olarak kabul edilirler.” hükmü düzenlenmiştir. Aynı Kanunun “Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti” başlıklı 7 nci maddesinde, “*Göçmen olarak kabul edilecekler bakımından Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti, ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır.*” hükmü düzenlenmiştir. Bahse konu Kanunun “Geçici barındırma, göçmen belgesi verilmesi ve vatandaşlığa kabul” başlıklı 8 inci maddesi dördüncü fıkrasında da “*Göçmen olarak kabul edilenler, gerekli işlemlerin ilgili kuruluşlarca tamamlanmasından sonra Bakanlar Kurulu kararıyla vatandaşlığa alınırlar...*” hükmü düzenlenmiştir. Görüleceği üzere, Türk vatandaşlığına kabul konusunda mer’i mevzuat, Türk soylu yabancılar açısından ayrıcalıklı bir uygulama getirmiş, bu kapsamdaki kişilerin 5543 sayılı İskân Kanunu hükümleri uyarınca göçmen olarak kabulünün ardından Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile Türk vatandaşı olabilmelerinin önü açılmıştır. Bu usulün yasal zeminini, bahsi geçen mevzuat hükümlerine ilave olarak, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun “Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller” başlıklı 12 nci maddesi birinci fıkrası (d) bendi oluşturmaktadır. Buna göre millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla İçişleri Bakanlığının teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ile istisnai olarak Türk vatandaşlığının kazanabilecekler arasında **göçmen olarak kabul edilen kişiler** de sayılmıştır.

22. Somut olay açısından meseleye yaklaştığımızda, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden alınan 10.7.2017 tarih ve 31059 sayılı yazıya istinaden, ...’ın ablası ... tarafından, Makedonya uyruklu kardeşi ...’ın serbest göçmen olarak Türkiye’ye getirilmesi talebi ile gerekli evraklar ile birlikte 11.11.2013 tarihinde İstanbul Valiliğine başvurulduğu, başvuru hakkında gerekli güvenlik birimleri yanı sıra, 5543 sayılı İskân Kanununun 7 nci maddesinde tanımlı Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti için gerekli araştırmanın yapılması hususunun, 23.09.2014 tarih ve 10397 sayılı yazı ile Dışişleri Bakanlığından talep edildiği, ancak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve ilgili nüfus ve vatandaşlık idaresi tarafından yapılacak işleme esas olacak herhangi bir görüşün, Dışişleri Bakanlığı tarafından henüz iletilmediği tespit edilmiştir.

23. Kurumumuza muhatap 21.11.2017 tarih ve 13100703 sayılı yazılarına istinaden Dışişleri Bakanlığı ise bu gecikmenin sebebini, bu kararın (6) numaralı paragraflarında ayrıntılı yer verildiği şekilde *çeşitli kanunlarda, Türk soyluluğunun tespiti ve serbest göçmenlik konularında birbirinden farklı usullerin izlenmekte olduğundan bahisle bu hususun tespit edilmesi noktasında zorlukların yaşanması* gerekçesine bağlamaktadır. Dışişleri Bakanlığınca ayrıca, ilgili kurumlara bu hususun yazılı olarak iletildiği ve izlenecek yolun açıklığa kavuşturulması için çalışma başlatıldığı ve başvuruya konu somut olayın durumunun, bu çalışmaların sonucu alındıktan sonra değerlendirilmesinin daha sağlıklı olacağı bilgisi aktarılmıştır.

24. Öncelikle 5543 sayılı mezkûr İskân Kanununun 7 nci maddesinde kayıtlı “*Göçmen olarak kabul edilecekler bakımından Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti, ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır.*” hükmü ile İskân Kanununun Uygulama Yönetmeliği hükümleri göz önünde bulundurulduğunda, Türk soyluluğunun ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve

tespiti amacı ile gerekli işlemler, yurtiçinde mülki idare amirliklerince, yurtdışında ise dış temsilciliklerimizce yürütülmektedir.

25. Türk soyluluğu tayin ve tespit edilen kişiler, 5543 sayılı mezkûr Kanunun “Münferit göçmen kabulü” başlıklı 5 inci maddesi gereğince, Türk uyruklu ve Türkiye’deki birinci veya ikinci derecede bir yakını tarafından referans verilen veya buldukları ülkedeki konsolosluk temsilciliklerimize bizzat müracaat eden ve bu Kanun hükümlerine göre Dışişleri ve İçişleri bakanlıklarınca yapılacak incelemelerden sonra uygun görülerek serbest göçmen vizesi alanlar, Hükümetten hiçbir iskân yardımı istememeleri şartıyla İçişleri Bakanlığınca serbest göçmen olarak kabul edilir, pasaportlarına gerekli açıklama yazılır ve aynı Kanunun “Geçici barındırma, göçmen belgesi verilmesi ve vatandaşlığa kabul” başlıklı 8 inci maddesi hükümlerine göre göçmen olarak kabul edilenler, gerekli işlemlerin ilgili kuruluşlarca tamamlanmasından sonra Bakanlar Kurulu kararıyla vatandaşlığa alınmaktadırlar. Bahse konu kişiler bu noktada, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun “Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller” başlıklı 12 nci maddesi birinci fıkrası (d) bendi hükmünce, İçişleri Bakanlığının teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ile istisnai olarak Türk vatandaşlığını kazanabilecekler arasında sayılmışlardır.

26. Somut olayda başvurusunun Türk soyluluğunun tespiti yapılamamış, bu nedenle serbest göçmen olarak kabulü mümkün olamamış ve Türk vatandaşlığına istisnai yoldan kabul konusunda müracaatı kabil olamamıştır.

27. Dışişleri Bakanlığın tarafından (6) numaralı paragrafta ortaya konulan tespitten hareketle, Türk soylu yabancıların 5543 sayılı İskân Kanunu hükümleri uyarınca göçmen başvurularının kabulünde, Türk soyluluğunun tespit edilmesi sürecinde bir dizi zorluğun yaşandığı ve bu kapsamdaki çok sayıda kişinin Türk vatandaşlığına girmek üzere serbest göçmen vizesi başvurularının değerlendirilemediği ve bu anlamda bir tikanıklığın yaşandığı anlaşılmaktadır.

28. Meseleye 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununu, 5543 sayılı İskân Kanunu ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu hükümleri haricince, kamu idarelerinin doğrudan vatandaşlara, özel sektöre ve diğer kamu kurumlarına sundukları hizmetin, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetim anlayışı çerçevesinde, hizmet alanlara en yakın birimlerce, etkin, verimli, hesap verebilir, **hızlı**, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesi, usullerin sadeleştirilmesi ve bürokratik kademelerin azaltılmasını temin etmek üzere 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 2 ve 33 üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 31.7.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik hükümleri açısından bakıldığında ise;

29. Somut olayda Dışişleri Bakanlığının usul işlemleri açısından izlediği yol, bahse konu Yönetmeliğin “Vatandaşın bilgilendirilmesi” başlıklı 5 inci maddesinde, kanunî sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla idarenin, sunduğu hizmetlere ilişkin bilgileri ve mevzuatı, basılı ya da elektronik ortamda duyuracağı; “Hizmet standartları oluşturma” başlıklı 6 ncı maddesinde, idarenin, hizmet standartlarını oluşturacağı, hizmet

standartları tablosunda; hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikâyet mercilerine ilişkin bilgiler yer alacağı, bu tabloyu hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyuracağı ve “Başvurunun kabulü ve sonuçlandırılması” başlıklı 12 nci maddesinde, vatandaşların başvurularının, hizmet standartlarında belirtilen süre içinde sonuçlandırılacağı, hükümlerine aykırılık teşkil ettiği tespit edilmiştir.

30. Çünkü 2009 yılından günümüze kadar yasal ikamet kaydına istinaden ülkemizde yaşayan bir Türk soylu yabancı adına 11.11.2013 tarihinde iletilen bir talep hakkında, bu güne kadar, takriben dört buçuk yıl geçmiş olmasına rağmen herhangi bir işlem yapılmadığı gibi başvurusu hakkında ilgili sağlıklı bir şekilde bilgilendirilmemiştir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

31. İyi yönetim ilkelerine 28.3.2013 tarih ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; Dışişleri Bakanlığı tarafından, başvuruya konu olay hakkında bunca zaman geçmiş olmasına rağmen herhangi bir işlem yapılmadığı gibi, Kurumumuzca 16.6.2017 tarihinde talep edilen, 20.7.2017, 27.9.2017 ve 9.11.2017 tarihlerinde de çabuklaştırılması talep edilen bilgi ve belge isteme yazımıza ancak 21.11.2017 tarihinde cevap verilmiştir. Bu aksaklığın sebebi bilinmemektedir.

32. Bu yönü itibarıyla Bakanlığın tavrı, “**makul sürede karar verme**”, “**şeffaflık**”, “**kararların geciktirilmeksizin bildirilmesi**” ilkelerine ve “**bilgi edinme hakkına**” aykırılık teşkil etmekte olup; Bakanlıktan bundan böyle bu ilkelere uyması beklenmektedir.”

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

33. 6328 sayılı Kanunun “Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması” başlıklı 21 inci maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda incelemenin 6 ayda bitirilememe gerekçesi, dava açma süresinin kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayacağı hususu ve yargı yolu, başvurana 16.11.2017 tarih ve 53878609-101.06.06-E.14149 sayılı yazı ile bildirilmiştir.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **başvurunun kabulüne**;

Başvurucu ...'m, 5543 sayılı İskân Kanunu hükümleri uyarınca “serbest göçmen olarak kabul edilmesi” hakkında 11.11.2013 tarihinde İstanbul Valiliğine yaptığı başvurusunun kabulüne esas olacak değerlendirmenin Dışişleri Bakanlığınca sonuçlandırılarak ilgilinin mağduriyetinin giderilmesi hususunda, **DİŞİŞLERİ BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca; **DıŐıŐleri Bakanlığı** tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Tavsiye Kararının, **BAŞVURANA, DIŐIŐLERİ BAKANLIĞINA ve bilgi için İÇIŐLERİ BAŐBAKANLIĐINA (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Nüfus ve Vatandaşlık İŞleri Genel Müdürlüğü) tebliğine,**

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

**2017-16173 ŐIKAYET NUMARALI, LİSANS PROGRAMI
İÇİN İSTENİLEN EĞİTİM ÜCRETİNE İTİRAZ TALEPLİ
BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 29/05/2018 TARİHLİ
TAVSİYE KARARI**

SAYI : 86171061-101.07.04-E.

BAŞVURU NO : 2017/16173

KARAR TARİHİ : 29/05/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Yükseköğretim Kurulu (YÖK) Başkanlığı
(Resen), Ankara Üniversitesi Rektörlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuranın lisans programı için kendisinden talep edilen eğitim ücretine itirazı hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 20.12.2017

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TAL EPLERİ

1. Başvuran; Üniversitesi Hukuk Fakültesine 6.000 Dolar eğitim ücreti ile kayıt olduğunu, yabancı kontenjan öğrencisi iken bu Üniversitenin 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmasının ardından Ankara Üniversitesine YÖS (Yabancı Uyruklu Öğrenci Sınavı) öğrencisi statüsüyle yerleştirildiğini, kendisinin ve benzer durumda olan YÖS öğrencilerinin eğitim ücreti olarak 6.000 Dolar ödediklerini, kendisinden önceki eğitim ücretini belgelendirmesinin istendiğini, yapmış olduğu ödemelerin dekontlarını belge olarak sunduğunu, ancak Üniversiteden almış olduğu kabul mektubu karşılığında ödemiş olduğu 1.000 Dolara karşılık sunmuş olduğu belgelerin kabul edilmediğini, dolayısıyla aynı Üniversitede okumakta olan benzer durumdaki öğrencilerden eğitim ücreti olarak 18.000 TL talep edilirken, kendisine yaklaşık 25.000 TL'lık bir ödeme çıkarıldığını, bu sene itibarıyla da yaklaşık 30.000 TL talep edildiğini ve bu tutarın normalde ödemesi gereken tutardan çok yüksek olduğunu iddia ederek, aradaki ücret farkı sebebiyle uğramış olduğu mağduriyetin giderilmesini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Ankara Üniversitesi Rektörlüğünün konuya ilişkin 24/01/2018 tarih ve 4520 sayılı yazısı ve eklerinde özetle;

2.1. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından Koordinatör Üniversite olarak tayin edilen Yıldırım Beyazıt Üniversitesi'nden alınan yazı kapsamında Yabancı uyruklu öğrencilerin kapatılan ... Üniversitesi Hukuk Fakültesine ödedikleri ücretin 6000 USD olduğu ve bu kapsamda adı geçen öğrenciden de 7000 USD değil 6000 USD'lik dekontlarını ibraz etmesinin istendiği,

2.2. Adı geçen öğrencinin iddiası doğru olmadığı için benzer durumda olan YÖS öğrencilerine kıyasla kendisinden fazla bir ücret alınması durumunun söz konusu olmadığı,

2.3. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının 31/01/2017 tarih ve 57802651 sayılı "667 sayılı KHK ile yerleşen öğrencilerin ücretleri" konulu yazısının 4'üncü paragrafında "*Öğrencinin gerekli şartları sağlaması koşulu ile bursların ve indirimlerin uygulanacağı, sonraki aşamada ise burs ve indirimden geriye kalan tutarların öğrenci tarafından ödendiğine ilişkin kanıtlayıcı belgeleri üniversiteye ibraz etmeleri gerektiği, ancak öğrenci tarafından ücretin ödendiğine ilişkin herhangi bir belgenin ibraz edilmemesi halinde ise Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanmış olan tabloların uygulanacağı*" hükmü ile yazının 1'inci maddesinde yer alan "*Ayrıca koordinatör üniversitelerde, yabancı uyruklu ön lisans, lisans ve lisansüstü öğrencilerin ödemeleri gereken ücretlere ilişkin ödeme planları, öğrencilerin kabul mektupları, mütevelli heyet kararları, öğrencilere sağlanacak burslar ile bursluluğun devam koşulları veya bu öğrencilerin ad ve soyadları ile ödeyecekleri ücretlerin belirtildiği isim listeleri varsa öğrenciler bu belgeler üzerinde yazan ücretleri ödeyeceklerdir. Bu öğrencilerden sadece ödeme yaptıklarına ilişkin makbuz, dekont vb. belgeler istenecektir.*" hükmü ve aynı yazının 2'nci maddesindeki "*Öğrencinin burslu veya indirimli ücret ödediğini iddia etmesi halinde bursluluk durumuna veya indirimli ücret ödeyeceğine ilişkin belgeleri (kişinin ad ve soyadının belirtildiği mütevelli heyet kararı veya üniversite tarafından oluşturulan burslu/indirim uygulanan öğrenci listesi) ibraz etmesi zorunludur.*" hükmü kapsamında öğrencilerden dekont, makbuz, pos cihazı çıktısı istendiği, bu durumdaki öğrencilerin standart üniversite eğitim ücretlerinin Koordinatör Üniversite olan Yıldırım Beyazıt Üniversitesinden alınan yazı kapsamında belirlenmiş olduğu, öğrencilerin eksik dekont, makbuz, pos cihazı çıktısı sunmaları durumunda Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından belirlenen 667 KHK Uyarınca Kayıt Yaptıran Öğrencilerin 2016-2017 Eğitim Öğretim Yılı Öğrenim Ücretleri'nde yer alan tabloda belirlenen ücretin ödenmesi gerektiğinin belirtildiği,

2.4. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın aynı yazısının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında "*Koordinatör üniversite tarafından gönderilen öğrencilerin ödemeleri gereken ücretlere ilişkin ödeme planları, öğrencilerin kabul mektupları, mütevelli heyet kararları, öğrencilere sağlanacak burslar ile bursluluğun devam koşulları veya bu öğrencilerin ad ve soyadları ile ödeyecekleri ücretlerin belirtildiği isim listeleri varsa öğrenciler bu belgeler üzerinde yazan ücretleri ödeyeceklerdir.*" hükmünün yer aldığı, ancak Koordinatör Üniversite olan Yıldırım Beyazıt Üniversitesi'nden Üniversitelere böyle bir liste sunulmadığı, aynı yazının 2'nci maddesinde yer alan "*Öğrencinin burslu veya indirimli ücret ödediğini iddia etmesi halinde bursluluk durumuna veya indirimli ücret ödeyeceğine ilişkin belgeleri (kişinin ad ve*

soyadının belirtildiği mütevelli heyet kararı veya üniversite tarafından oluşturulan burslu/indirim uygulanan öğrenci listesi) ibraz etmesi zorunludur.” hükmünde sadece mütevelli heyet kararının yer almakta olduğu, kabul mektubu ile ilgili bir hususun belirtilmediği, 667 sayılı KHK kapsamında Üniversitenin Hukuk Fakültesine yabancı uyruklu kontenjanı ile yerleşen diğer öğrencilerin kabul mektuplarının bulunmamakta olduğu ve kapatılan üniversitelere ödemiş oldukları dekontlarını ibraz ettikleri,

2.5. Adı geçen öğrencinin dekontları incelendiğinde 9486,23 TL ile 1000 USD ödediği bu rakamın da yaklaşık olarak kapatılan üniversitesine kayıt olduğu zamanki kur fiyatıyla 4900 USD'ye karşılık geldiğinin tespit edildiği, öğrencinin kendisine gönderilen ve Üniversiteye ilettiği e-posta mesajı resmi bir belge içermemekle birlikte, YÖK yazısında da belirtildiği üzere Yıldırım Beyazıt Üniversitesi tarafından Üniversitelere gönderilmiş bir liste bulunmadığı, aynı yazıda kabul mektubunun kabul edilmesi zorunluluğu gibi bir ifade bulunmamakla birlikte sadece mütevelli heyet kararı veya üniversite tarafından oluşturulan burs/indirim kabul edileceği hükmünün yer aldığı,

2.6. Adı geçen öğrencinin belgelerini ibraz edemediği için kendisinden 667 KHK Uyarınca Kayıt Yaptıran Öğrencilerin 2016-2017 Eğitim Öğretim Yılı Öğrenim Ücretleri tablosuna göre ücret talep edildiği, bu şekilde dekontlarını ibraz edemeyen sekiz (8) öğrencinin de Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından belirlenen ücreti ödemekte oldukları, bu nedenle öğrenciden talep edilen belgelerin Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın belirlediği mevzuat, hükümler ve yazılar kapsamında hakkaniyet açısından uygun olup, Ankara Üniversitesi'nin bunun dışında bir işlem yapmasının mümkün olmadığı, adı geçen öğrencinin Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına da müracaatta bulunduğu fakat Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının kendisini haklı bulmadığı, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ile bu konuda yapılan yazışmaların ekte sunulduğu,

2.7. 667 sayılı KHK ile kapatılan üniversitelerden geçiş yapan öğrencilerin Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığının 667 KHK Uyarınca Kayıt Yaptıran Öğrencilerin 2016-2017 Eğitim Öğretim Yılı Öğrenim Ücretleri tablosuna göre ücretlendirilmekte oldukları, belgelerini ibraz edemeyen öğrencilerin ... Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne yerleşen öğrenciler için belirlenen 26.148,85 TL'yi ödemiş oldukları, 2017-2018 Eğitim-Öğretim yılı için Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının 18/08/2017 tarih ve 57802651/911 sayılı 667 sayılı KHK ile kapatılan Üniversitelerin 2017-2018

Eğitim-Öğretim yılı Ücretleri konulu yazısı kapsamında 2016-2017 Eğitim-Öğretim ücretlerine %9,79 TÜFE artış oranı uygulanması gerektiğinin belirtildiği ve bahse konu öğrencilerin 2017-2018 Eğitim Öğretim yılı için belirlenmiş olan 28.708,82 TL ücreti 9 eşit taksitte ödeyecekleri,

2.8. 667 sayılı KHK ile kapatılan üniversitelerden geçiş yapan öğrencilere yönelik bilgilendirme toplantısı yapıldığı, öğrencilerden bu toplantıda kendilerinden daha önce ödedikleri ücretleri belgelendirmelerinin istendiği, bahse konu duyuru kapsamında 2016-2017 Eğitim Öğretim yılına ait ödeme yapanların ödemelerine ait banka dekontu, makbuz, hesap ekstresi veya pos cihazları tarafından üretilen

belgeleri getirmelerinin istendiği, yine ücretler ve getirilmesi gereken evraklar ile ilgili başka bir duyuru yapıldığı ve konuya ilişkin başka bir yazı kapsamında 2017-2018 Eğitim-Öğretim yılı TÜFE oranı ile öğrencilere gerekli bilgilendirmenin yapıldığı,

2.9. Adı geçen öğrenci ile Üniversite arasında yapılan ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'na sunulan yazışmaların ekte sunulduğu,

2.10. Konuyla ilgili Üniversiteye açılmış/devam etmekte olan vs. bir dava bulunmadığı, açıklamalarına yer verilmiştir.

3. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının konuya ilişkin 12/02/2018 tarih ve 9472 sayılı yazısında özetle;

3.1. 23/7/2016 tarih ve 29779 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 667 Karar Sayılı "Olağanüstü Hal Kapsamında Alman Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 2'nci maddesinin birinci fıkrasına istinaden kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarında kayıtlı öğrencilerden diğer yükseköğretim kurumlarına kayıt yaptıranlarla ilgili olarak, mezkur maddenin dördüncü fıkrasında yer alan "Kapatılan yükseköğretim kurumlarında kayıtlı öğrenciler, Yükseköğretim Kurulu tarafından Devlet üniversitelerine veya vakıf üniversitelerine yerleştirilir. Bu şekilde yerleştirilen öğrenciler, mezun oluncaya kadar vakıf yükseköğretim kurumlarına ödemeleri gereken ücretleri ilgili üniversiteye ödemeye devam ederler. Bu fıkranın uygulanması ile ilgili olarak usul ve esasları belirlemeye, uygulamayı yönlendirmeye, her türlü tedbiri almaya ve ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Yükseköğretim Kurulu görevli ve yetkilidir." hükmünün mevcut olduğu,

3.2. KHK ile kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarında kayıtlı öğrencilerin belirlenen diğer yükseköğretim kurumlarına yerleştirilmesi ve bu şekilde yerleştirilen öğrencilerin mezun oluncaya kadar vakıf yükseköğretim kurumlarına ödemeleri gereken ücretleri ilgili üniversiteye ödemeye devam etmelerine ilişkin olarak mali konularda işlemlerin yürütülmesi 04/08/2016 tarihli Yükseköğretim Genel Kurul toplantısında Yürütme Kuruluna verilen yetkiye dayanarak yapılan Yürütme Kurulu toplantılarında alınan kararların yükseköğretim kurumlarına gönderildiği,

3.3. Bu ücretlere öğrencinin gerekli şartları sağlaması koşulu ile bursların ve indirimlerin uygulanacağı, sonraki aşamada ise burs ve indirimden geriye kalan tutarların öğrenci tarafından ödendiğine ilişkin kanıtlayıcı belgeleri üniversiteye ibraz etmeleri gerektiği, ancak öğrenci tarafından ücretin ödendiğine ilişkin herhangi bir belgenin ibraz edilememesi halinde ise Başkanlıkça hazırlanmış olan tabloların uygulanacağı, ayrıca tespit edilen program ücretinin tamamını, eğitim öğretim dönemi başlamadan önce ödendiğine dair belgeleri ibraz etmesi halinde ise öğrenciden herhangi bir ücret talep edilmeyeceği açıklamalarına yer verildiği,

3.4. 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında kapatılan üniversitelerdeki yabancı uyruklu öğrencilerden alınacak ücret hakkında; YÖK Başkanlığının 19/12/2016 tarihli ve 1179/80647 sayılı yazısının yükseköğretim kurumlarına gönderildiği ve söz konusu yazıda;

"667 sayılı KHK ile kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarından diğer yükseköğretim kurumlarına yerleşen yabancı uyruklu ön lisans, lisans ve lisansüstü (yüksek lisans ve doktora)

öğrenciler kayıtlı oldukları eğitim öğretim yılında üniversiteye kabul edildiklerine dair kanıtlayıcı belgeleri (kişinin ad ve soyadının belirtildiği mütevelli heyet karar veya üniversitenin kabul mektubu vb.) yerleştirildikleri üniversiteye ibraz etmeleri halinde 2016-2017 eğitim öğretim yılı için;

-2015-2016 eğitim-öğretim döneminde ödemiş oldukları öğrenim ücretlerine; TÜİK tarafından yayınlanan Ağustos 2016 dönemi TÜFE artış oranının (% 8,05) uygulanması sonucunda hesaplanan öğrenim ücretlerini kayıt yaptırdıkları yükseköğretim kurumlarına ödeyeceklerdir...

- Belgelerini ibraz edemeyen yabancı uyruklu ön lisans, lisans ve lisansüstü öğrenciler ilgisine göre YÖKSİS “Öğrenci İşleri Duyumlar” bölümünde yer alan tablolarda gösterilen öğrenim ücretlerini ödeyeceklerdir.” ifadelerine yer verildiği,

3.5. Diğer taraftan koordinatör üniversitelerde lisansüstü (yüksek lisans ve doktora) öğrenciler ile yabancı uyruklu öğrencilerin ödeyecekleri program ücretlerine ilişkin resmi ve yazılı bir kaynak bulunmadığı, 15 Temmuz darbe girişiminden sonra bu öğrencilere ait bilgi ve belgelerin tahrip edildiğinin Başkanlığa muhtelif zamanlarda bildirildiği, bunun üzerine söz konusu kaynak bilgilere hiçbir suretle ulaşılamayacağı varsayımı ile lisansüstü (yüksek lisans ve doktora) öğrenciler için, ders/kredi sayısı esaslı ücret, yeterlilik, tez ve dönem ücreti, paket program ücreti ve bilimsel hazırlık program ücreti gibi herhangi bir ayrıma gidilmeksizin, ücretlerinin Başkanlık tarafından sadece yıllık olarak belirlendiği ve Başkanlık duyurularının ekinde tablolar halinde yayımlandığı; ancak, bazı koordinatör üniversitelerin Başkanlık duyuru ve açıklamalarından sonraki tarihlerde Başkanlığa ilemiş olduğu bilgiler dahilinde kapatılan üniversitelerin program ücretlerine ait ödeme planlarına (yüksek lisans ve doktora programları için ayrı ayrı belirtilmek üzere ders, tez, yeterlilik, dönem ücreti, paket program ücretleri ve bilimsel hazırlık program ücretlerine ait ödeme planları) mütevelli heyet kararlarına ve öğrencilerin bursluluk durumlarına ait bilgilere ulaşılabildiğinin anlaşıldığı,

3.6. Bu kapsamda; Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından üniversitelere gönderilen 31/01/2017 tarihli ve 176-8032 sayılı yazıda;

“-Koordinatör üniversitelerde, yabancı uyruklu ön lisans, lisans ve lisansüstü (yüksek lisans ve doktora) öğrencilerin ödemeleri gereken ücretlere ilişkin ödeme planları, öğrencilerin kabul mektupları, mütevelli heyet kararları, öğrencilere sağlanacak burslar ile bursluluğun devam koşulları veya bu öğrencilerin ad ve soyadları ile ödeyecekleri ücretlerin belirtildiği isim listeleri varsa öğrenciler bu belgeler üzerinde yazan ücretleri ödeyeceklerdir. Bu öğrencilerden sadece ödeme yaptıklarına ilişkin makbuz, dekont vb. belgeler istenecektir. 2016-2017 eğitim öğretim yılı için ücretini peşin ödemiş olanlar yerleştirildikleri yükseköğretim kurumuna ücret ödemeyeceklerdir. -Öğrencinin, burslu veya indirimli ücret ödediğini iddia etmesi halinde bursluluk durumuna veya indirimli ücret ödeyeceğine ilişkin belgeleri (kişinin ad ve soyadının belirtildiği mütevelli heyet karar veya üniversite tarafından oluşturulan burslu/indirim uygulanan öğrenci listesi) ibraz etmesi zorunludur. Bu belgelerin ibraz edilmesi durumunda öğrenci bu belgeler üzerinde yazan ücret tutarını ödeyecektir.” denildiği,

3.7. Ayrıca adı geçeninin durumuna ilişkin Ankara Üniversitesi Rektörlüğü tarafından görüş talep edildiği, konuya ilişkin Başkanlığın yazısının üniversiteye gönderildiği,

3.8. Kurumumuzun yazısı ile ...'ın başvurusunun Başkanlığa gönderilmiş olduğu, adı geçen durumuna ilişkin Başkanlığın cevabi yazısının Kurumumuza gönderildiği,

3.9. Sonuç olarak, ... Üniversitesi Hukuk Fakültesinin yabancı uyruklu öğrencisi iken, adı geçen üniversitenin 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılması sonucu Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesine yerleştirilen ...'ın başvurusunda bahsi geçen hususların, Başkanlığın yukarıda belirtilen yazısı doğrultusunda öğrenimine devam ettiği üniversite tarafından değerlendirilmesi gerektiği, ifade edilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

4. **18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının;** *“Kanun önünde eşitlik”* başlıklı **10’uncu maddesinde;** *“... Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”*, *“Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi”* başlıklı **42’nci maddesinde;** *“Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz. Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir. ...”*, *“Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı”* başlıklı **74’üncü maddesinin** üçüncü ve dördüncü fıkralarında; *“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”*, ayrıca, *“Yükseköğretim kurumları”* başlıklı **130’uncu maddesinde;** *“Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacıyla; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur ...”* hükmü yer almaktadır.

5. **14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Kurumun Görevi”** başlıklı **5’inci maddesinin birinci fıkrasında;** *“Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”* hükmü yer almaktadır.

6. 23/7/2016 tarih ve 29779 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 667 Karar sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alman Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 2’nci maddesinin birinci fıkrasına istinaden kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarında kayıtlı öğrencilerden diğer yükseköğretim kurumlarına kayıt yaptıranlarla ilgili olarak, mezkur maddenin dördüncü fıkrasında; *“Kapatılan yükseköğretim kurumlarında kayıtlı öğrenciler, Yükseköğretim Kurulu tarafından Devlet üniversitelerine veya vakıf üniversitelerine yerleştirilir. Bu şekilde yerleştirilen öğrenciler, mezun oluncaya kadar vakıf yükseköğretim kurumlarına ödemeleri gereken ücretleri ilgili üniversiteye ödemeye devam ederler. Bu fıkranın uygulanması ile ilgili olarak usul ve esasları belirlemeye, uygulamayı yönlendirmeye, her türlü tedbiri almaya ve ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Yükseköğretim Kurulu görevli ve yetkilidir.”* hükmünü haizdir.

7. KHK ile kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarında kayıtlı öğrencilerin belirlenen diğer yükseköğretim kurumlarına yerleştirilmesi ve bu şekilde yerleştirilen öğrencilerin

mezun oluncaya kadar vakıf yükseköğretim kurumlarına ödemeleri gereken ücretleri ilgili üniversiteye ödemeye devam etmelerine ilişkin olarak mali konularda işlemlerin yürütülmesi 04/08/2016 tarihli Yükseköğretim Genel Kurul toplantısında Yürütme Kuruluna verilen yetkiye dayanarak yapılan Yürütme Kurulu toplantılarında alınan karar uyarınca **Yükseköğretim Kurulu tarafından yükseköğretim kurumlarına gönderilen 19/12/2016 tarihli ve 1179/80647 sayılı yazıda;**

“667 sayılı KHK ile kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarından diğer yükseköğretim kurumlarına yerleşen yabancı uyruklu ön lisans, lisans ve lisansüstü (yüksek lisans ve doktora) öğrenciler kayıtlı oldukları eğitim öğretim yılında üniversiteye kabul edildiklerine dair kanıtlayıcı belgeleri (kişinin ad ve soyadının belirtildiği mütevelli heyet kararı veya üniversitenin kabul mektubu vb.) yerleştirildikleri üniversiteye ibraz etmeleri halinde 2016-2017 eğitim öğretim yılı için;

-2015-2016 eğitim-öğretim döneminde ödemiş oldukları öğrenim ücretlerine; TÜİK tarafından yayınlanan Ağustos 2016 dönemi TÜFE artış oranının (% 8,05) uygulanması sonucunda hesaplanan öğrenim ücretlerini kayıt yaptıkları yükseköğretim kurumlarına ödeyeceklerdir...

- Belgelerini ibraz edemeyen yabancı uyruklu ön lisans, lisans ve lisansüstü öğrenciler ilgisine göre YÖKSİS “Öğrenci İşleri Duyumlar” bölümünde yer alan tablolarda gösterilen öğrenim ücretlerini ödeyeceklerdir.” hükmü yer almaktadır.

8. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının üniversitelere gönderdiği 31/01/2017 tarihli ve 1768032 sayılı yazısında öğrencilerin ödeyecekleri ücretler ile ilgili olarak;

“-Koordinatör üniversitelerde, yabancı uyruklu ön lisans, lisans ve lisansüstü (yüksek lisans ve doktora) öğrencilerin ödemeleri gereken ücretlere ilişkin ödeme planları, öğrencilerin kabul mektupları, mütevelli heyet kararları, öğrencilere sağlanacak burslar ile bursluluğun devam koşulları veya bu öğrencilerin ad ve soyadları ile ödeyecekleri ücretlerin belirtildiği isim listeleri varsa öğrenciler bu belgeler üzerinde yazan ücretleri ödeyeceklerdir. Bu öğrencilerden sadece ödeme yaptıklarına ilişkin makbuz, dekont vb. belgeler istenecektir. 2016-2017 eğitim öğretim yılı için ücretini peşin ödemiş olanlar yerleştirildikleri yükseköğretim kurumuna ücret ödemeyeceklerdir. -Öğrencinin, burslu veya indirimli ücret ödediğini iddia etmesi halinde bursluluk durumuna veya indirimli ücret ödeyeceğine ilişkin belgeleri (kişinin ad ve soyadının belirtildiği mütevelli heyet kararı veya üniversite tarafından oluşturulan burslu/indirim uygulanan öğrenci listesi) ibraz etmesi zorunludur. Bu belgelerin ibraz edilmesi durumunda öğrenci bu belgeler üzerinde yazan ücret tutarını ödeyecektir.” açıklamaları yapılmıştır.

IV. KAMU DENETÇİSİ ARIF DÜLGER’İN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

9. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek hazırlanan “Tavsiye Kararı Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

10. Başvuran, **1'inci paragrafta belirtildiği üzere**, ... Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğrencisi iken bu Üniversitenin 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmasının ardından Ankara Üniversitesine YÖS (Yabancı Uyruklu Öğrenci Sınavı) öğrencisi statüsüyle yerleştirildiğini, daha önce ödemiş olduğu tutarın tamamını belgelendiremediği, dolayısıyla lisans programı için kendisinden alınan eğitim ücretinin benzer durumda olan diğer öğrencilere kıyasla fazla olduğunu iddia etmekte olup; **2'nci paragrafta bahsedildiği şekli ile** ilgili idare (Ankara Üniversitesi Rektörlüğü) başvuranın belgelerini ibraz edemediği için kendisinden 667 sayılı KHK Uyarınca Kayıt Yaptıran Öğrencilerin 2016-2017 Eğitim Öğretim Yılı Öğrenim Ücretleri tablosuna göre ücret talep edildiğini ve Üniversitenin bunun dışında bir işlem yapmasının mümkün olmadığını savunmuştur.

11. Kurumumuzca yapılan inceleme ve araştırma neticesinde elde edilen bulgular yönünden; başvuranın, YÖS (Yabancı Uyruklu Öğrenci Sınavı) öğrencisi statüsünde Üniversiteye yerleştirildiği, kendisinin ve benzer durumda olan YÖS öğrencilerinin eğitim ücreti olarak 6.000 Dolar karşılığı ücret ödedikleri, bu tespitin ilgili Üniversite tarafından da yapılmasına rağmen, başvurandan ödemiş olduğu eğitim ücretinin tamamını belgelendirmesinin istendiği, başvuranın yapmış olduğu ödemelerin dekontlarını kanıtlayıcı belge olarak sunduğu, ancak kabul mektubu karşılığı yapmış olduğu ödemesini doğrudan elden yapmış olması sebebiyle belgelendiremediği için eğitim ücretinin tamamını belgelendiremediği gerekçesiyle kendisinden 2016-2017 Eğitim Öğretim Yılı için 26.148,85 TL ve 2017-2018 Eğitim Öğretim Yılı için ise %9,79 TÜFE artış oranı uygulanarak 28.708,82 TL talep edildiği, dolayısıyla emsal durumdaki öğrencilere kıyasla başvurandan daha yüksek ücret alındığı tespit edilmiştir.

12. **Mevzuat yönünden yapılan araştırma çerçevesinde**; 667 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 2'nci maddesinin birinci fıkrasına istinaden kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarında kayıtlı öğrencilerden diğer yükseköğretim kurumlarına kayıt yaptıranlarla ilgili olarak, mezkur maddenin dördüncü fıkrasına göre uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının görevli ve yetkili olduğu, bu doğrultuda Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının, üniversitelere göndermiş olduğu yazılarda öğrencilerin eğitim ücretlerinin belirlenmesinde daha önce yapmış olduğu ödemelere ilişkin dekont isteneceğinin belirtildiği ve ilgili idarelerin yetkileri çerçevesinde işlem tesis ettikleri anlaşılmıştır.

13. **Ancak, Kurumumuzca hakkaniyet açısından yapılan değerlendirmede**; Ankara Üniversitesinin Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yabancı uyruklu öğrencilerin eğitim ücretlerini belirlemekle yükümlü olduğu kabul edilmekle birlikte, söz konusu açıklamalarla öğrencilerden daha önce ödemiş oldukları ücretleri belgelendirmeleri istenirken belgelerinin tamamını ibraz edemeyen veya kısmen ibraz edenler hakkında yapılacak işlemin belirtilmediği, diğer taraftan Kurumumuzun bilgi ve belge talebine yönelik

olarak Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının cevabi yazısında, uygulama boyutunun belirtilen yazılar doğrultusunda başvuranın devam etmekte olduğu üniversite tarafından değerlendirilmesi gerektiği ifade edildiğinden Üniversitenin görevinin başvuranın eğitim ücreti kapsamında ödeme yapıp yapmadığının kontrolü ile sınırlı olduğu ve başvuranın yanlış beyanı olmadığı sürece Üniversitenin benzer durumda bulunan öğrenciler bakımından Anayasanın kanun önünde eşitlik ilkesine uygun bir şekilde eğitim ücretini belirlemesi gerektiği düşünülmektedir. Somut olayda; eğitim ücret tutarının tamamını belgelendiremediği gerekçesiyle başvurudan benzer durumdaki diğer yabancı uyruklu öğrencilere kıyasla daha yüksek eğitim ücreti alındığı saptanmış bulunmaktadır. Netice itibarıyla, başvuranın normal koşullarda 6000 Dolar ödemesi gerektiği ilgili Üniversite tarafından yapılan araştırma neticesinde kabul edilmesine rağmen, eşitlik ilkesine aykırı olarak başvurudan benzer durumdaki öğrencilere kıyasla daha yüksek ücret alındığı anlaşılmıştır. Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; başvuranın iddialarının yerinde olduğu değerlendirilerek İdarenin başvuruya konu fazla eğitim ücreti alma işleminde hakkaniyete aykırı işlem tesis ettiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

14. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6’ncı maddesinde yer verilmiş olup; “*karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi*” **ilkesine uymadığı** tespit edildiğinden, İdarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

15.6328 sayılı Kanunun 21’inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

1) 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılan üniversitelerden Ankara Üniversitesine yabancı uyruklu öğrenci statüsünde yerleştirilmiş ve halen eğitim görmekte olan öğrenciler için ilgili Koordinatör Üniversite tarafından belirlenen eğitim ücretinin, Anayasanın eşitlik ilkesine uygun olarak aynı durumdaki tüm öğrencilerden eşit şekilde tahsil edilmesi hususunda **ANKARA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE;**

2) 667 sayılı ile Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarından diğer yükseköğretim kurumlarına yerleşen yabancı uyruklu öğrencilerden; daha önceki yükseköğretim kurumuna yapmış oldukları ödemelere ilişkin makbuz, dekont vb. belgelerinin tamamını sunamayan öğrencilerin ücret ödemelerinde, ilgili Koordinatör Üniversite tarafından tespit edilen eğitim ücreti tutarının esas alınacağına

dair üniversitelere yönelik bir açıklama yapılması için **YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, ANKARA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ ve YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞINCA bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın BAŞVURANA, ANKARA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE ve YÜKSEKÖĞRETİM KURULU BAŞKANLIĞINA tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

2018/4819 ŐIKÂYET NUMARALI, DOKTORA EĞİTİMİ
NEDENİYLE ZORUNLU HİZMETİN ERTELENMESİ
VEYA İL İÇİNDE ZORUNLU HİZMET OLAN BİR
OKULA GÖREVLENDİRİLME TALEPLİ BAŞVURU
HAKKINDA VERİLEN 07/06/2018 TARİHLİ DOSTANE
ÇÖZÜM KARARI

SAYI : 18745356-101.07.07-
BAŞVURU NO : 2018/4819
KARAR TARİHİ : 07/06/2018

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE

: Milli Eğitim Bakanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU

: Doktora eğitimi nedeniyle zorunlu
hizmetinin ertelenmesi veya il içinde zorunlu
hizmet olan bir okula görevlendirilmesi talebi
hk.

BAŞVURU TARİHİ

: 19.04.2018

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Kurumumuza yapılan başvuruda başvuran, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Aydın ili Kuyucak ilçesi ... Anadolu lisesinde ... öğretmeni olarak görev yaptığını, aynı zamanda Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü ... Ana Bilim Dalında doktora öğrencisi olduğunu, doktora eğitimi devam ettiği için zorunlu hizmetini henüz yapamadığını, Kurumundan erteleme talep ettiğini ancak talebinin reddedildiğini, doktora eğitimi bitene kadar zorunlu hizmetinin ertelenmesini, bu mümkün değilse de il içinde zorunlu hizmet olan bir okula görevlendirilmesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili Şikâyet üzerine,

idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, ikinci fıkrasında şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, “Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4. Şikâyet konusunun çözümü kapsamında, 01/06/2018 tarihinde, Aydın İl Millî Eğitim Müdürlüğü yetkilisi ile sorunun dostane çözüm ile sonuçlandırılıp sonuçlandırılmayacağı hususuna ilişkin olarak iletişime geçilmiş, anılan yetkilice başvuranın isminin tayin listesinde yer alıp almadığı incelenmiş ve başvuranın il içinde zorunlu hizmet olan bir okula tayininin gerçekleştirildiği, ancak resmi sonuçların gün sonunda açıklanacağı bilgisi verilmiştir. 04/06/2017 tarihinde başvuran ile iletişime geçilerek talebinin ilgili idarece yerine getirilip getirilmediğinin teyidi sağlanmış ve şikâyetinin dostane çözüm yöntemi ile çözüldüğüne ilişkin bilgi verilmiştir. Kurumumuzca yapılan bilgilendirilmeyi müteakip, başvuran tarafından talebinin ilgili idarece yerine getirilmesi sebebiyle şikâyet dosyasının kapatılması talebini içeren 04/06/2018 tarih ve 16519 sayılı dilekçesi Kurumumuza ulaştırılmıştır.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen gerekçe ve dosya kapsamına göre, “**Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi**” sebebiyle Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM** kararı verildi.

e-imzalıdır

Sadettin KALKAN
Kamu Denetçisi

2018/265 ŐIKÂYET NUMARALI, AİLE SAĞLIĞI
MERKEZİNİN AYLIK CARİ GİDERLERİNE
İLİŞKİN “AİLE HEKİMLİĞİ ÖDEME VE SÖZLEŞME
YÖNETMELİĞİ” NDEDN KAYNAKLANAN HUKUKİ
İHTİLAFIN GİDERİLMESİ TALEPLİ BAŞVURU
HAKKINDA VERİLEN 07/06/2018 TARİHLİ DOSTANE
ÇÖZÜM KARARI

SAYI : 94019529-101.07.07-

BAŞVURU NO : 2018/265

KARAR TARİHİ : 07/06/2018

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Sağlık Bakanlığı (Resen) Antalya İl Sağlık
Müdürlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU : Aile Sağlığı Merkezinin aylık cari giderlerine
ilişkindir.

BAŞVURU TARİHİ : 09.01.2018

I. BAŞVURU KONUSU

1. Başvuran özetle, Konyaaltı ... No’lu Aile Sağlığı Merkezi’nde 5 hekim olarak görev yaptıklarını, Aile Sağlığı Merkezinin aylık giderlerinin hekim sayısına bölünerek hekim başına düşen miktarların bankada toplandığını; aile hekimlerinden Dr. Z.G.’in kendisine düşen miktarı ödemediğini; 30.12.2010 tarihli ve 27801 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği” (Değişik: 16/3/2015-2015/7528 K.) Dördüncü Bölüm Ödemelerde Uygulanacak Usul Ve Esaslar Aile Hekimine Yapılacak Ödemeler Alt Başlığının 16ncı Maddesi (Değişik: 16/3/2015-2015/7528 K.) (1) inci fıkrası (c) bendinin “*Aile Hekimlerinden herhangi birinin, aile sağlığı merkezi giderlerinin kendisine isabet eden kısımlarını ödemediği yönetim karar defteri ile ispatlandığı takdirde, aile sağlığı merkezi giderlerini karşılamak üzere söz konusu aile hekimine yapılan ödemelerden müdürlükçe kesintiler yapılır*” hükmünü amir olduğunu; Yönetmeliğin yukarıda bahse konu amir hükmü gereğince 5 sene boyunca Dr. Z. G’ye düşen miktarın ödenen cari giderden kesilerek kendilerine ödendiğini;

ancak, son 2 aydır herhangi bir ödeme yapılmadığını; Antalya İl Sağlık Müdürlüğüne bu konuda yapmış olduğu 24/11/2017 ve 29/11/2017 tarihli başvurusunun, Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Hukuk Müşavirliğinin Denetim Hizmetleri Daire Başkanlığı'na hitaplı 43252159 numaralı görüş yazısına istinaden reddedildiğini; söz konusu görüş yazısının Aile Sağlığı Merkezinden ayrılan ve yeni gelen aile hekimleri arasındaki ASM'ye yapılan "sabit yatırım maliyetine" ilişkin yapılan harcamalar kapsamında ortaya çıkan uyumsuzluklar için yazıldığını; görüş yazısında taraflar arasındaki uyumsuzlukta "disiplin hukuku"nun mu "özel hukuk"un mu uygulanması gerektiğine ilişkin tespitte yer verildiğini; Yönetmeliğin yukarıda bahse konu hükmü karşısında idarenin ret işleminin hukuka aykırı olduğunu iddia ve ifade ederek, gerekli incelemenin yapılmasını ve mağduriyetlerinin giderilmesi için gereğini talep etmiştir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi" başlıklı 27 nci maddesinde, inceleme ve araştırma devam ederken Kurumun tarafları dostane çözüme davet edebileceği; Kurumun, şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı düzenlenmiş olup, bahse konu Yönetmeliğin "Dostane çözüm kararı" başlıklı 33/A maddesinde ise, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hüküm altına alınmıştır.

4. ...'ın yukarıda bahse konu talebini içerir başvurusunun Kurumumuzca incelenmesine karar verilmiş olup, 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Bilgi ve belge isteme" başlıklı 18 inci maddesi hükümleri uyarınca şikâyet başvurusunun çözümü için 21/02/2018 tarihli ve E...., 24/04/2018 tarihli ve E.... sayılı yazılarımızla Sağlık Bakanlığı'ndan bilgi ve belge talep edilmiş ayrıca idare dostane çözüme davet edilmiştir.

5. Bahse konu bilgi ve belge talebimize istinaden Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü Hukuk ve Mevzuat Dairesi Başkanlığı'nın 28/05/2018 tarihli ve 43252159 sayılı cevabi yazısında,

"...Adı geçen aile sağlığı merkezinde yaşanan ve bu duruma benzer rutin işlemlerde olan aile sağlığı merkezlerindeki aile hekimlerinin ortak giderlere katılmadığı uyumsuzlukların Aile Hekimliği Ödeme Sözleşme Yönetmeliği'nin 16 ncı maddesinin birinci fıkrası (c) bendinde yer alan "Aile Sağlığı Merkezi Giderleri: Sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine., hizmet verdiği merkezin kira, elektrik, su, yakıt, telefon, internet, bilişim, temizlik, büro

malzemeleri, küçük onarım, danışmanlık, sekreteryaya ve tıbbi sarf malzemeleri gibi Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliğinin 23 üncü ve 24 üncü maddeleri ile belirlenen asgari fiziki ve teknik şartların devamına yönelik giderleri için her ay tavan ücretin %50 'sinin, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan illerin satın alma gücü paritesi puanı ile çarpımı sonucuna göre bulunacak tutarda ödeme yapılır. Aile hekimliği pozisyonunun, sözleşmeli aile hekimi bulunmaması nedeniyle boş olması durumunda, bu ödeme müdürlüğün döner sermayesine aktarılır ve birimin giderleri karar defterinin ibrazı üzerine müdürlüğün döner sermayesinden karşılanır.

Aile hekimlerinden herhangi birinin, aile sağlığı merkezi giderlerinin kendisine isabet eden kısımlarını ödemediği yönetim karar defteri ile ispatlandığı takdirde, aile sağlığı merkezi giderlerini karşılamak üzere söz konusu aile hekimine yapılan ödemelerden müdürlükçe kesinti yapılır.” hükmü kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Buna göre aile hekiminin aile sağlığı merkezinin giderlerine katılmaması ve bu durumun yönetim karar defteri ile ispatlanması durumunda aile hekimine giderlere katılması için yapılacak ödemelerden Müdürlükçe kesinti yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Antalya İl Sağlık Müdürlüğü'nün kendilerine bağlı on dokuz toplum sağlığı merkezine göndermiş olduğu "Yönetim Karar Defteri" başlıklı 18/03/2016 tarihli ve 439 sayılı yazınının 6 ncı maddesinde "Hekimler arasında anlaşmazlık olması durumunda Halk Sağlığı Müdürlüğü yalnızca arabuluculuk görevini üstlenebilecek ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde konuyu değerlendirecektir. Yönetim karar defterinde alınan kararlarla ilgili olarak hukuki takipler adli yargı mercilerine yapılacaktır. " ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca mezkûr yazının 11 inci maddesinde aile hekimlerinden birinin aile sağlığı merkezinin giderlerinin kendisine isabet eden kısımlarını ödemediği yönetim karar defteri ile ispatlanması durumunda giderlere katılmayan aile hekimine aile sağlığı merkezi giderleri için yapılacak ödemelerden Müdürlükçe kesinti yapılarak yine yönetim karar defterinde yer alan hesaba aktarılacağı belirtilmiştir.

Şikâyete konu talebin karşılanıp karşılanmayacağı, dostane çözüm ile başvurunun sonuçlandırılıp sonuçlandırılmayacağına ilişkin olarak ise; şikâyete konu talebin karşılanması mümkün olduğu değerlendirilmekle birlikte dostane çözüm için Antalya İl Sağlık Müdürlüğüne talimat yazılmaktadır.

Şikâyete konu taleple bahsi geçen Mülga Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Hukuk Müşavirliği'nin 28.04.2016 tarihli ve E.55296 sayılı görüşü; bir aile sağlığı merkezinde yeni göreve başlayan aile hekimlerinin aile sağlığı merkezindeki hekimler arasında hizmet binasının yapım, açılış masrafı, tesisat, tadilat, ortak kullanım (kira, elektrik, su, internet, ısıtma, sarf malzemesi vb.) giderlerinin karşılanmasına ilişkin olup bu nitelikte bir aile sağlığı merkezinin sabit ve ortak giderlerine ilişkin uyuşmazlıkların aile hekimlerinin adli yargı mercilerinde kendilerinin taraf olmaları suretiyle çözümlenmesi gerektiği şeklindedir. Oysa söz konusu şikâyet başvurusu aile sağlığı

merkezinin sabit ya da ortak giderlerine ilişkin değil, aile sağlığı merkezinin aylık cari giderlerine ilişkindir. Dolayısıyla burada Mülga THSK Hukuk Müşavirliği görüşünün uygulanma imkânı bulunmamaktadır...” ;

Açıklamalarına yer verilme suretiyle, Antalya İl Sağlık Müdürlüğü'nün şikâyetin reddine dayanak olarak gösterdiği görüş yazısının, “*şikâyet konu uyumsuzluğun aile sağlığı merkezinin aylık cari giderlere ilişkin olması*” dolayısıyla uygulanamayacağı belirtilmiş ve dostane çözüm ile başvurunun sonuçlandırılıp sonuçlandırılmayacağına ilişkin olarak ise, “*şikâyet konu talebin karşılanmasının mümkün olduğu ve bu yönde Antalya İl Sağlık Müdürlüğüne talimat yazıldığı*” ifade edilmiştir. Başvuran ile yapılan telefon görüşmesinde ise, ilgili mutemet tarafından arandığı ve Haziran ayı içinde tarafına ödeme yapılacağı bilgisinin verildiği teyit edilmiştir.

KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre, başvuruya konu talebin İdaremiz ile Sağlık Bakanlığı arasında yapılan yazışmalar neticesinde yerine getirileceğinin taahhüt edildiği ve ödemenin gerçekleşmesinin belirli bir zaman alacağı anlaşıldığından, anılan Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince başvuru hakkında **DOSTANE ÇÖZÜM KARARI** verilmesine ve kararın başvuran ile başvuruya konu idarelere tebliğine karar verildi.

e-imzalıdır

Yahya AKMAN
Kamu Denetçisi

2018/5460 ŐIKÂYET NUMARALI,
MEKANİK SU SAYACI TAKILMASI TALEPLİ BAŞVURU
HAKKINDA VERİLEN 05/06/2018 TARİHLİ
DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

SAYI : 36311982-101.07.07-E.

BAŞVURU NO : 2018/5460

KARAR TARİHİ : 05/06/2018

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel
Müdürlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU : Mekanik su sayacı takılması talebi
hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 27.4.2018

I. BAŞVURU KONUSU

1. Őikayetçi tarafından Kurumumuza verilen dilekçede özetle; Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (MASKİ) Manisa ilinde bulunan mekanik su sayaçlarını kartlı su sayaçları ile değiştirdiğini, su sayacının değiştirilmemesi için MASKİ'ye başvuruda bulunduğunu, İdarenin Manisa Büyükşehir Meclisinin aldığı kararını gerekçe göstererek ve tarafına danışmadan mekanik sayacını kartlı sayaç ile değiştirdiğini iddia ve ifade ederek mağduriyetinin giderilmesini ve eski sayacının bakımının yapılarak veya yerine kartsız (mekanik) sayaç takılması talebiyle Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işlevişi ile ilgili Şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışi içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında** inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, **ikinci fıkrasında** şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracığı, **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4. **Şikayet konusu hakkında, Kurumumuzca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri kapsamında; Kurumumuzun 15/05/2018 tarih ve ... sayılı bilgi belge isteme yazısına istinaden, MASKİ’den alınan 22/05/2018 tarih ve E.... sayılı cevabi yazıda;** “ 97267 nolu su abonesi K. R. G.’nin, ... Mah. Cad. No: ... Yunussemre / MANİSA adresinde bulunan ... damga tarihli mekanik sayacının elektronik kartlı sayaçla değiştirilmesi uygulaması ile ilgili Kurumunuza yapmış olduğu başvurusu üzerine ilgi yazımızda “...DOSTANE ÇÖZÜM başlıklı 33/A maddesi kapsamında şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi halinde dostane çözüm kararı verilir...” hükmünün bulunduğu Kurumumuza bildirilmiştir.

Genel Müdürlüğümüzce DOSTANE ÇÖZÜM usulü de dikkate alınarak, ... nolu abonelikteki elektronik kartlı sayaç 19.05.2018 tarihinde sökülerek, yerine mekanik sayaç montajı gerçekleştirilmiştir. Bilgilerinizi arz ederim.” açıklamasına yer verildiği tespit edilmiştir.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde; anılan Yönetmeliğin **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinin birinci fıkrasında yer verilen “Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir.”** hükmü gereğince başvuru hakkında **DOSTANE ÇÖZÜM KARARI VERİLDİ.**

e-imzalıdır

Av. Hüseyin YÜRÜK
Kamu Denetçisi

2018/6421 ŞİKÂYET NUMARALI, ÇALIŞMA
SAATLERİNİN VE BAZI PERSONELE YAPILAN YER
DEĐIŐIKLİKLERİNE (GÖREVLENDİRME) İLİŞKİN
ÇALIŞMA KOŞULLARININ DÜZELTİLMESİ TALEPLİ
BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 08/06/2018 TARİHLİ
DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

SAYI : 53878609-101.07.07-E.

BAŞVURU NO : 2018/6421

KARAR TARİHİ : 08/06/2018

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Sosyal Güvenlik Kurumu

BAŞVURUNUN KONUSU : Çalışma koşulları hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 14.05.2018

I. BAŞVURU KONUSU

1. Kurumumuza 14/05/2018 tarihinde e-başvuru yoluyla gizlilik kaydıyla yapılan başvuruda, başvuran; Ankara Sosyal Güvelik İl Müdürlüğünde güvenlik görevlisi olarak çalıştığını, çalışma saatlerinin ve bazı personele yapılan yer deđiŐikliklerinin (görevlendirme) tamamen keyfiyete dayandığını, referansı olan personelin el üstünde tutulduğunu, referansı olmayan personelin ise görevlendirme ile aynı gün yerinin deđiŐtirildiđini ve baskı altına alınmaya çalışıldığını belirterek mağduriyetinin giderilmesini talep etmiştir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili Şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

2.1. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin

“Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, **ikinci fıkrasında** şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

3. Kurumumuzca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri neticesinde, başvuruya konu talep hakkında Ankara Sosyal Güvelik İl Müdürü ile iletişime geçilerek, idarelerinde çalıştırılan bir takım personelin iş süreçlerinin keyfiyete dayalı yürütüldüğü, belirsizlikler yaşandığı, çalışma saatlerinin belirginleştirilmesi yönünde düzenleyici bir işlem tesis edilip edilemeyeceği hususu görüşülmüştür. Anılan idare de, iş bu dostane çözüm girişimine olumlu yaklaşım göstererek, hazırladığı 2018/4 sayılı İç Emir ile söz konusu personelin çalışma saatleri ile çalışma koşullarının çerçevesini çizmiş olup, iş ve işlemlerin iş bu İç Emir çerçevesinde yürütülmesini temin edeceğini Kurumumuza bildirmiştir. Bunun üzerine idarenin bu yaklaşımı, başvuran ile yapılan telefon görüşmesi ile paylaşılmıştır. Başvuran da 04/06/2018 tarihli e-postasında; *“SGK Ankara İl Müdürlüğü ile ilgi yapmış olduğum başvuru kısmen de olsa sorunların bazılarını çözümlenmesine fayda sağladı. İlginize teşekkür ederim. Dostane çözüme muvafakat ediyorum.”* şeklindeki beyanıyla şikâyetinin çözüme kavuştuğunu bildirdiğinden, dosyanın dostane çözüm ile sonlandırılması yoluna gidilmiştir.

III. KARAR

4. Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin çözüme kavuşturulduğu başvuran tarafından Kurumumuza bildirildiğinden Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM** kararı verildi.

e-İmzalıdır

Celile Özlem TUNÇAK
Kamu Denetçisi

2018/739 ŐIKÂYET NUMARALI, BAŞVURANIN EK
BİR SINAV HAKKI VE BURSUNUN GERİ VERİLMESİ
TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 01/06/2018
TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

SAYI : 86171061-101.07.07-E.

BAŞVURU NO : 2018/739

KARAR TARİHİ : 01/06/2018

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN :

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ: -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Bilkent Üniversitesi Rektörlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuranın ek bir sınav hakkı ve bursunun
geri verilmesi talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 19.01.2018

I. BAŞVURU KONUSU

1. Başvuran; 2015 eğitim-öğretim yılında Ankara Güzel Sanatlar Lisesinden okul birincisi olarak mezun olduğunu, Bilkent Üniversitesinin Grafik Tasarım Bölümünü yüzde 50 burslu olarak kazandığını, 2015 yılında geçerli olan yönetmelik ve burs koşullarını kabul ederek hazırlık bölümüne başladığını, hazırlık bölümünde yapılan yönetmelik değişikliği uyarınca sınav sisteminin değiştirilerek sorumlu olduğu COPE sınavının PAE sınavına dönüŐtürüldüđünü, hazırlık bölümündeki tüm kurları 2 yıllık süre içinde tamamlayarak 08/09/2017 tarihinde girdiği PAE sınavından 44 puan alarak başarısız olduğunu ve burs hakkını kaybederek Üniversiteyle iliŐiđinin kesildiğini, kayıt olduğu yıl geçerli olan yönetmeliğe göre hazırlıkta iki yılını doldurmuş öğrencilere Ocak ayında sınav hakkı verildiğini, ancak 10 Ocak'ta yapılan PAE sınavına girememesi sebebiyle dönem kaybı olduğunu belirtmekte olup, kendisine ilave sınav hakkının tanınması ve bursunun geri verilmesi suretiyle mağduriyetinin giderilmesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. **14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında**, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili Şikâyet üzerine,

idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin

“Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, **ikinci fıkrasında** şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4. Kurumumuza 19/01/2018 tarihinde yapılmış ve ... sayı ile kayıt altına alınan başvurunun gerekli şartları taşıdığı anlaşıldığından inceleme ve araştırma sürecine geçilmiş, 27/02/2018 tarihli ve E.... sayılı yazımızla Bilkent Üniversitesinden bilgi ve belge talep edilmiştir. Bilkent Üniversitesi tarafından Kurumumuza gönderilen 29/03/2018 tarihli ve E.... sayılı cevap üzerine, dosyanın inceleme ve araştırma süreci devam ederken; başvuran 01/06/2018 tarih ve ... sayıyla Kurum kayıtlarına giren e-posta mesajıyla Kurumumuzca Bilkent Üniversitesi ile yapılan yazışmalar sonucunda ilgili yönetmelikte değişikliğe gidilerek kendisine ek iki sınav hakkı tanındığından bu konudaki sorununun çözümlenmiş olduğunu bildirmiş olup, Kurumumuza ve sorununun çözümlenmesinde katkısı olan çalışanlara teşekkür etmiş ve yukarıda anılan ilgili mevzuatı gereğince inceleme ve araştırmanın sonlandırılmasına karar vermek gerekmiştir.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM** kararı verildi.

e-imzalıdır

Arif DÜLGER
Kamu Denetçisi

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Dil ve anlatım bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.
2. Dünyadaki örnekleri de dikkate alınarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet alanı ile ilgili bütün konularda makaleler kabul edilebilir.
3. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
4. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
5. Hakem değerlendirme süreci sonucunda dergide yayımlanması kabul edilen çalışmaların tüm yayın hakları Ombudsman Akademik Dergisine aittir. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz.
6. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler derginin görüşleri değildir. Tüm sorumluluk yazarına aittir.
7. Makalesi yayımlanan yazarlara, Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmeliğe uygun olarak Danışma Kurulu tarafından onaylanan miktarda telif ücreti ödenir.
8. Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması Editörler Kurulu'nun kararına bağlıdır.
9. Makalenin girişinde 100-150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özetin alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
10. Yayın ilkelerine uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alınmayacaktır.
11. Yayımlanmayan makaleler yazarına geri gönderilmeyecektir.

12. Yazışma adresi: Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi No: 4 Çankaya ANKARA

OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, "Microsoft Office Word" programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Geçmesi halinde ise Editörler Kurulu tarafından değerlendirilecektir.

3. Sayfa düzeni; Sol: 3,5 cm, Sağ: 2,5 cm, Üst: 3 cm ve Alt: 3 cm olmalıdır.
4. Makaleler, 12 punto ve "Times New Roman" yazı tipi ile 1 satır arası kullanılarak yazılmalıdır. Paragraflar aralık öncesi ve sonrası "6 nk" olmalıdır. Yazımda, virgül ve noktalardan sonra bir karakter ara verilmelidir.
5. Yazının ilk sayfasında yazar isimlerinden sonra özetler başlık dahil 10 punto ile "Times New Roman" yazı tipi ile yazılmalıdır. Başlıklar kalın punto ile yazılmalıdır.
6. Paragraflarda başlangıç girintisi "ilk satır" ve 1,25 cm; paragraf girintisi sağ ve sol "0"cm olmalıdır. Paragraflar arasında ilave boş satır bırakılmayacaktır. Diğer düzenlemeler dergi editörleri tarafından yapılacaktır.
7. Yazarın unvanı ile ad ve soyadı, makale başlığının sağ altında belirtilmelidir. Aynı sayfanın dipnotlar için ayrılan kesim çizgisinin altında ise yazarın görev yeri gösterilmelidir.
8. Şekil ve tablolara metin içinde yer verilmelidir. Şekil adı, şeklin altında; tablo başlığı, tablonun üzerinde yer almalıdır. Şekil ve tablo numaraları 1, 2, 3, ... şeklinde olmalıdır.
9. Makalede ana konu ve alt konular 1., 1.1., 1.1.1., 1.1.2., 1.1.2.1. gibi ondalıklı şekilde numaralandırılmalıdır. Ana konuların adlarının bütün harfleri büyük ve kalın yazılmalı, alt konuların ise, sadece baş harfleri büyük ve kalın yazılmalıdır.

ATIFLAR

10. Atıflar, metin içerisinde bağlaç yöntemi veya dipnot yöntemi kullanılarak yapılabilir. Açıklama notları ise, sayfa altında dipnot şeklinde (8 punto ile) ifade edilmelidir.

Metin içerisindeki atıflar; yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı ve sayfa numarası şeklinde yapılmalıdır. Yazar adı yoksa kurum adı yazar yerine kullanılmalıdır. Örnek;

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: (Halis, 2009: 68).
- İki yazarlı yayınlarda atıf: (Halis ve Erenler, 2016: 28).
- Üç ve daha çok yazarlı yayınlarda atıf: (Şahin, vd., 2016:14).
- Birden fazla kaynağa atıf: (İsbir, 2008: 66; Eken, 2005: 36)
- Kaynağın tamamı için atıf: (Eryılmaz, 2005)
- Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: (TODAİE, 2003: 45).

Dipnot yöntemi kullanılarak yapılan atıflar; (10 punto ile) yazar(lar)ın adı-soyadı ve parantez içerisinde kaynağın yılı, kaynağın tam adı, yayın evi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(ları)sı şeklinde olmalıdır.

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Çağlar (2014), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

- İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Tekin ve Zuhal Zengin (2013), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.
 - Üç yazarlı yayınlarda atıf: Mehmet Zorbey, Akif Bayrakçı ve Erhan Küçük (2011), **İdare Hukuku Dersleri**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.
 - Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Mehmet Zorbey vd. (2011), **İdare Hukuku Dersleri**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.
 - Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.
 - **Çeviri Kitaplar:** Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri(Türkiye'nin Meseleleri)**, Çev. Cafer Turhan, Ergin Yayıncılık, İstanbul, s.84.
 - Dergiler: Ahmet Sezen (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmel Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, s.28.
 - Gazeteler: Mehmet Mert (2012). "28 Şubat Mağdurlarının Haklarının İadesi", **Yenişafak Gazetesi**, 30 Mart, par.5.
 - Tezler: Muhammed Yazar (2003). **Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.
11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise süreli yayınlardakine benzer şekilde atıf yapılır. İnternette indirilen kaynak için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi kaynağın yılı olarak kullanılır. Eğer atfın yazarı belli değilse parantez içerisinde internet sitesinin kurumu ve erişim yılı yazılmalıdır.

Örnek;

- İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olan yazıdan atıf: (Ortaylı, 2002)
- İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olmayan yazıdan atıf: (Rekabet Kurumu, 2008).
- Dipnot kullanımlarında ise;
- İlber Ortaylı (2007), "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007), par.11.
- UYAP (2007), "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007), s.3.

KAYNAKÇA

12. Makalede kullanılan her türlü kaynak, (**KAYNAKÇA**) bölümünde yer almalıdır.
13. Kullanılan kaynaklar nitelik (tez, kitap, makale, rapor vb.) ayrımı yapılmaksızın yazar soyadına göre alfabetik olarak sıraya konulmalıdır. Aynı yazarın eserleri "en yeni tarihli" olandan başlanarak kaynakçada yer almalıdır. Bir yazarın aynı yıl içinde yayımlanmış birden fazla eseri kullanılmışsa eserler yılın yanına "a", "b", "c", şeklinde harf verilerek gösterilecektir.

Örnek;

- Öğer (2008a), Öğer (2008b).
14. Kaynakçada kullanılacak kitap veya dergi isimlerinin ilk harfleri büyük olarak yazılmalıdır. Ayrıca kitap, tez, rapor, dergi ve gazete isimleri kalın (bold) yazılmalıdır. Kaynakça yazımında girinti asılı olmalıdır. Kaynakça gösterme konusunda aşağıda belirtilmeyen durumlarda, bilimsel yazımlarda benimsenen hususlar dikkate alınmalıdır.

Kitaplar

- ÇAĞLAR, Adem (2009). **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara.
- TEKİN, Durmuş ve Zuhâl Zengin (2008). **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara.
- ZORBEY, Mehmet, Akif Bayrakçı ve Erhan Küçük (2011). **İdare Hukuku Dersleri**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya.

Çeviri Kitaplar

- IMBERT, Paul (1981). **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri (Türkiye'nin Meseleleri)**, Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul.

Editörlü Kitaplar

- GÜNEŞ, Hüseyin Kaaan ve İsa Öndağ (2005). **Sağlık Bilişim Sistemleri**, Editör: Ali Çağlar, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara.

Yazar Adı Olmayan Kitaplar

- TODAİE (1965). **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara.

Dergiler

- SEZEN, Ahmet (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmelik Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, ss. 177-198.

Gazeteler

MERT, Mehmet (2012). “28 Şubat Mağdurlarının Haklarının İadesi”, **Yenişafak Gazetesi**, 30 Mart.

Tezler

YAZAR, Muhammed (2003). **Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

İnternet Bazlı Kaynaklar

- Eğer kaynağın yazar(lar)ı belirli ise, süreli yayınlardakine benzer şekilde kaynakçada verilir. Ancak, kaynağın yer aldığı internet adresi de tüm uzantılarıyla verilir. Eğer internetten indirilen kaynaklar için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi hem kaynakçada hem de metin içinde kullanılır. *Örnek*;

ORTAYLI, İlber (2007). “İmparatorluğun En Uzun Yılı”, <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007).

- Eğer kaynak bir yazara ait değil de bir kurum veya kuruluşa ait web sayfasından alınmış ise, kaynakçada kurumun adı, yazının başlığı (varsa) ve tüm uzantılarıyla internet adresi verilir. *Örnek*;

UYAP (2007). “ UYAP Projesi”, <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007)

MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@ombudsman.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da üç nüsha çıktısı ve CD ortamında (**Kavaklıdere Mah. Zeytinli Cad. No:4 Çankaya/ANKARA**) adresine posta yoluyla gönderilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan **ORCID ID numarasını** (eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış kapak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir hakeme de gönderilebilir. Gönderilen yazıların kime ait olduğu konusunda hakemlere, hakemlerin kimlikleri konusunda da yazarlara bilgi verilmez.

4. Hakemlerden gelen değerlendirme raporları doğrultusunda makalenin yayımlanmasına, yazardan düzeltme istenmesine ya da makalenin geri çevrilmesine karar verilecektir. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç 1 ay içinde yapılarak dergimize ulaştırılması gerekmektedir.
5. Hakem süreçleri başarı ile sonuçlanan ve yayın portföyüne alınan yazılar Editörler Kurulu'nun belirlediği sıraya göre yayımlanır.

KAMU DENETÇİLİğİ KURUMU ÖRNEK KARARLARININ YAYIMLANMA GEREKÇESİ VE USULÜ

Dergimizin her sayısında, bilimsel çalışmaların ardından Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen örnek kararlar da eklenmektedir. Örnek kararların dergiye eklenmesinin gerekçeleri şunlardır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının özellikle akademik camiada tanıtımını yapmak, verilen kararlarımız hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamak.
2. "Ombudsman Akademik" hakemli dergisinin hayata geçirilmesinde de önemli bir neden olan, Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal görevi yanında verdiği kararlara ilişkin bilimsel çalışmalar üretilebilmesi konusunda akademisyenlere fikir vermek.
3. Dostane çözüm kararlarından örnekler konularak Kurumuzun uzlaşma yolu ile karar çözme yeteneği hakkında bilgilendirme yapmak.

Ayrıca örnek kararlar seçilirken dikkat edilen hususlar şunlardır

1. En az iki tane Kamu Başdenetçisinin imzası ile yayımlanan tavsiye veya ret kararı örneği ile kamu denetçilerinin imzası ile yayımlanan birer tane dostane çözüm kararı konulmaktadır.
2. Kararlar seçilirken toplumun genelini ilgilendiren veya basın yayın organları tarafından takip edilenler öncelikli olarak ele alınmaktadır.