

YIL/YEAR: 8
SAYI/ISSUE: 15
TEMMUZ-ARALIK /
JULY-DECEMBER
2021

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Bürokrasinin Verimliliği Hakkında Sosyalist ve Liberal Görüşler/Socialist and Liberal Views on the Efficiency of Bureaucracy

Doç. Dr. Ergin ERGÜL

İbn Haldun'un Temel Kavramlarının Devlet Teorisi Işığında Çevirisi/The Translation of Ibn Khaldun's Fundamental Concepts in the Light of State Theory

Dr. Öğr. Üyesi Mutlu SESLİ

Türkiye'de Ombudsman Kurumunun Bilinirlik ve Etkinlik Açısından Katılımcı Demokrasiye Katkısının Değerlendirilmesi/Evaluation of the Contribution of the Ombudsman in Turkey to Participant Democracy in Terms of Awareness and Efficiency

Dr. Öğr. Üyesi Arzu DİLAVEROĞLU

Çocuk Haklarının Korunmasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Rolü/The Role of the Ombudsman Institution in the Protection of Children's Rights

Dr. Enver KAŞLI

Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Disiplin Cezalarının Denetimi/Supervision of Disciplinary Penalties by Turkish Ombudsman Institution

Dr. Öğr. Üyesi Beyza ERKOÇ

Sosyal Hizmet Perspektifinden Mobbing/Mobbing From Social Work Perspective

Ömer YÜREKLİ

Ön İncelemeciler Cumhuriyet Savcılarının Yetkilerini Kullanabilirler Mi?/Can the Preliminary Examiners use the Authorities of the Republic Prosecutors?

Zelal BEGÜN BAYRAM - Doç. Dr. Murat TUĞLUCA

Selanik'ten Âsitâne'ye Yakınma: 18. Yüzyılın Ortasında Şikâyet Mekanizmasının Bürokratik İşleyişi/Grievance from Thessaloniki to Asitane: the Bureaucratic Functioning of the Complaint Mechanism in the Mid-18th Century



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

OMBUDSMAN ÜNİVERSİTELİLERLE BULUŞUYOR



Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 8 • SAYI/ISSUE: 15 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2021



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİ

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 8 • SAYI/ISSUE: 15 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2021

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Dr. Ümit ŞAHİN

Editör
Dr. Nurullah GÜNGÖR

Editör Kurulu
İbrahim KILINÇ
Mehmet SARI
Dr. Ümit ŞAHİN
Doç. Dr. Oğuzhan ERDOĞAN
Dr. Nurullah GÜNGÖR

ISSN
2148-256X

Baskı Adedi
1.000

Yayın Türü

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

Yönetim ve İletişim

Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Cad. No: 4
Çankaya/ANKARA
e-posta: dergi@ombudsman.gov.tr
Tel: 0312 465 22 00 Faks: 0312 465 22 65

Ajans Düş Pınarı

Birlik Mh. 465. Cd. No: 1/5 Çankaya / ANKARA
Tasarım Uygulama: Pınar COŞGUN
Genel Ağ: www.duspinari.com
E-Posta: bilgi@duspinari.com

Baskı

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.

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

Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.



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

Ombudsman Akademik

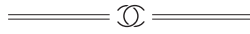
OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 8 • SAYI/ISSUE: 15 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2021

DANIŞMA KURULU

- Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilim 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/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Ender Ethem ATAY Ankara Hacı Bayram Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Gülnur AYBET Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/Yıldız Teknik Ün. İktisadi ve İdari Blm. Fakültesi
- Prof. Dr. Haluk ALKAN İstanbul Üniversitesi/İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler
- Prof. Dr. Hamza ATEŞ İstanbul Medeniyet Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
- Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkanı
- Prof. Dr. Hasan TUNÇ Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
- 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 Bilgiler Fakültesi Dekanı
- Prof. Dr. Metin GÜNDAY Atılım Üniversitesi/Hukuk Fakültesi

- Prof. Dr. Nihat BULUT İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Recep BOZDAĞAN Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI Hacı Bayram Veli Üniversitesi Maliye Bölümü
- Prof. Dr. Ulvi SARAN Bürokrat
- Prof. Dr. Yavuz ATAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ Anayasa Mahkemesi Üyesi
- Prof. Dr. Zakir AVŞAR Hacı Bayram Veli Üniversitesi İletişim Fakültesi Dekanı
- Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Doç. Dr. Cenker GÖKER Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Doç. Dr. Ergin ERGÜL Ankara Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- 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. Müslüm AKINCI Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ömer DEMİR Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Bayram COŞKUN Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF
- Prof. Dr. Mustafa AVCI Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Mehmet AKINCI Aksaray Üniversitesi İİBF
- Prof. Dr. Kasım KARATAŞ Hacettepe Üniversitesi İİBF Sosyal Hizmet Bölümü
- Doç. Dr. Asil Ali ÖZDOĞRU Üsküdar Üniversitesi Psikoloji Bölümü
- Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU Selçuk Üniversitesi İİBF
- Doç. Dr. Halim Emre ZEREN Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Söke İşletme Fakültesi
- Doç. Dr. Oğuzhan ERDOĞAN Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Ağlasun Meslek Yüksekokulu
- Dr. Öğr. Üyesi Nuri ADIYEKE Dokuz Eylül Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü
- Dr. Öğr. Üyesi Selman Sacit BOZ Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Burcu ÖZDEMİR OCAKLI Ankara Üniv. Sağlık Bilimleri Fakültesi Sosyal Hizmet Bölümü
- Dr. Öğr. Üyesi Serkan MERAĞLI Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Serkan GÜNDOĞDU Munzur Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler
- Dr. Handan BOYALI Munzur Üniversitesi Büro Hizmetleri ve Sekreterliği Bölümü
- Arş. Gör. Dr. Yaprak ÖNTAN Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi



ÖN SÖZ

Merhaba değerli okuyucular;

2022 yılını karşılamaya hazırlandığımız bu günlerde Dünya üzerindeki tüm uluslar COVID-19 salgınının oluşturduğu etkilerle mücadele etmektedir. Yaklaşık 2 yıldır insanlığı esir alan salgın, bir taraftan aşılardan yaygınlaşması bir taraftan da maske, mesafe ve temizlik kurallarına uyum sağlanması ile bir nebze de olsun hafiflemiş görünmektedir. Umuyorum ki, gelecek sene salgını hayatımızdan tamamıyla çıkartabiliriz. Ülkemizde bu konuda önemli adımlar atılmakta, bilimsel, bürokratik ve siyasi irade bir bütünlük içerisinde evrensel ilke ve değerlerin öngördüğü çerçevede hazırlıklarını sürdürmekte ve uygulamaya geçirmektedir. Bunun en bariz örneği bizzat ülkemiz bilim insanları tarafından geliştirilen TURKOVAC aşısıdır. Ne mutlu bizlere ki, kendi ürettiğimiz aşıyı uygulayabiliyoruz. Bilimsel bilginin, araştırmancının ve üretmenin ne kadar saygı değer bir unsur olduğunu içselleştirmiş bir toplumda yaşamamızın haklı gururunu yaşamaktayız. Nitekim bilimi hedefleme, hakikate ulaşma arzusu bizim kültürel kodlarımızda mevcuttur. Peygamber Efendimiz Hz. Muhammed'in (s.a.v.) "**Beşikten mezara kadar ilim öğreniniz**" hadis-i şerifi bu hususun en güzel, en bariz örneğidir.

İşte bu düsturdan yola çıkarak hazırladığımız Ombudsman Akademik dergimiz de 15. sayısına ulaşmış bulunmaktadır. Editör ve danışma kurulları, hakemleri ve yazarları ile büyük bir aile olan dergimiz çağa uygun şekilde yenilenmekte ve geliştirilmektedir. Bu süreçte sizlerden aldığımız geri bildirimleri de dikkate alarak akademik ilkeler doğrultusunda kamusal alanda bilimsel katkıyı destekliyor ve bu doğrultuda çalışmalarımızı sürdürüyoruz.

Değerli okuyucular, 15. sayımızda sekiz adet birbirinden değerli makaleyi sizlerle buluşturmanın heyecanını yaşıyoruz.

Dergimizin ilk özgün yazısı, Namık Kemal ÖZTÜRK tarafından kaleme alınan "Bürokrasinin Verimliliği Hakkında Sosyalist ve Liberal Görüşler" adlı makaledir. Eser, bürokrasinin etkinliği ve verimliliği konusundaki ideolojik bakış açısının günümüzde bile oldukça önemli bir etkiye sahip olduğunu vurgulamakta ve ideolojiler çağı son buldu iddialarına rağmen insanların hareketlerine yön veren değerler taşıdıkları ve siyaseti önemli ölçüde etkilediklerini ileri sürmektedir.

Ergin ERGÜL tarafından yazılan "İbn Haldun'un Temel Kavramlarının Devlet Teorisi Işığında Çevirisi" adlı makale, Mukaddime adlı anıtsal eserin konusunu oluşturan "toplum ve medeniyet bilimi" (ilm-i umran) çerçevesindeki görüşlerin devlet teorisi alanında, hem evrenselliğine hem de güncelliğine ilişkin kavramsal açıklamalar yapmaktadır. Öte yandan İbn Haldun'un toplumsal ve siyasal alanda gözlemlediği bir dizi evrensel olguya da açıklık getirmektedir.

Mutlu SESLİ'ye ait "Türkiye'de Ombudsman Kurumunun Bilinirlik ve Etkinlik Açısından Katılımcı Demokrasiye Katkısının Değerlendirilmesi" adlı çalışmada, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun son faaliyet raporundaki bazı hususlar değerlendirilerek kurumun bilinirlik ve etkinlik açısından katılımcı demokrasiye ve demokrasi kültürüne olan katkısı incelenmiştir.

Arzu DİLAVEROĞLU tarafından yazılan "Çocuk Haklarının Korunmasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Rolü adlı eserde Kurumun çocuk haklarının korunması ve geliştirilmesi noktasında etkinliğinin ve vermiş olduğu katkının ortaya konulmasını amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda kurum tarafından hazırlanmış olan yıllık raporlar içerik analizi yöntemi ile ele alınmış, çocuk hakları başlığı altında yer alan şikâyetler ve bu şikâyetlere ilişkin karar türleri analiz edilmiştir.

Enver KAŞLI'nın kaleme aldığı "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Disiplin Cezalarının Denetimi" adlı çalışma, KDK kararlarındaki değerlendirmeler; disiplin soruşturması açılması, soruşturmacı yetkileri, savunma hakkı, disiplin soruşturma raporu, disiplin cezası verilmesi, zamanaşımı, idareye tavsiyeler başlıklarına uygun olarak sistematik bir biçimde incelenerek disiplin hukukunun gelişimi açısından birçok önemli husus açıklanmıştır.

Beyza ERKOÇ'un yazdığı "Sosyal Hizmet Perspektifinden Mobbing" adlı eserde, mobbing literatürü ve mobbinge karşı neler yapılabileceği konusu sosyal hizmet bakış açısıyla ele alınmış ve konuya ilişkin öneriler getirilmiştir.

Ömer YÜREKLİ tarafından yazılan "Ön İncelemeciler Cumhuriyet Savcılarının Yetkilerini Kullanabilirler Mi?" adlı çalışmada, 4483 sayılı Kanunun kabul edilmesinden sonra yürürlüğe giren CMK'da arama, el koyma, şahısları zorla getirme gibi temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendiren koruma tedbirleri-

ne başvurunun katı kurallara bağlandığı ifade edilmiş olup, bu bağlamda konu eklektik bir yaklaşımla değerlendirilerek önerilerde bulunulmuştur.

Bu sayımızın son makalesi Zelal Begüm BAYRAM ve Murat TUĞLUCA tarafından kaleme alınan, "Selanik'ten Âsitâne'ye Yakınma: 18. Yüzyılın Ortasında Şikâyet Mekanizmasının Bürokratik İşleyişi" adlı çalışmadır. Eserde, Osmanlı şikâyet mekanizmasının bürokratik işleyiş sürecinde kapsamlı bir değişime sebebiyet verip vermediği hususu ele alınmıştır.

Ombudsman Akademik Dergisinin 15. sayısında da yine zengin bir içerik oluşturduk. Dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimizle, makaleleri ile çalışmalarımıza katkısı sağlayan tüm akademisyenlere, araştırmacılara ve emeği geçen tüm çalışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunuyorum. Dergimizin herkese faydalı olmasını temenni ediyorum. Bir sonraki sayıda buluşmak umuduyla iyi okumalar diliyorum. 31/12/2021

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA

BÜROKRASİNİN VERİMLİLİĞİ HAKKINDA SOSYALİST VE LİBERAL GÖRÜŞLER
Socialist and Liberal Views on the Efficiency of Bureaucracy..... 13
Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

İBN HALDUN'UN TEMEL KAVRAMLARININ DEVLET TEORİSİ IŞIĞINDA ÇEVİRİSİ
The Translation of Ibn Khaldun's Fundamental Concepts in the Light of State Theory..... 43
Doç. Dr. Ergin Ergül

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMUNUN BİLİNİRLİK VE ETKİNLİK AÇISINDAN KATILIMCI DEMOKRASİYE KATKISININ DEĞERLENDİRİLMESİ
Evaluation of the Contribution of the Ombudsman in Turkey to Participant Democracy in Terms of Awareness and Efficiency 83
Dr. Öğr. Üyesi Mutlu SESLİ

ÇOCUK HAKLARININ KORUNMASINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN ROLÜ
The Role of the Ombudsman Institution in the Protection of Children's Rights.....103
Dr. Öğr. Üyesi Arzu DİLAVEROĞLU

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN DİSİPLİN CEZALARININ DENETİMİ
Supervision of Disciplinary Penalties by Turkish Ombudsman Institution135
Dr. Enver KAŞLI

SOSYAL HİZMET PERSPEKTİFİNDEN MOBBİNG
Mobbing From Social Work Perspective155
Dr. Öğr. Üyesi Beyza ERKOÇ

ÖN İNCELEMECİLER CUMHURİYET SAVCILARININ YETKİLERİNİ KULLANABİLİRLER Mİ?
Can the Preliminary Examiners use the Authorities of the Republic Prosecutors?183
Ömer YÜREKLİ

**SELANİK'TEN ÂSİTÂNE 'YE YAKINMA: 18. YÜZYILIN ORTASINDA ŞİKÂYET
MEKANİZMASININ BÜROKRATİK İŞLEYİŞİ**
Grievance from Thessaloniki to Asitane: the Bureaucratic Functioning of the Complaint
Mechanism in the Mid-18th Century221
Zelal BEĞÜN BAYRAM - Doç. Dr. Murat TUĞLUCA

KARAR ÖRNEKLERİ

Köpek saldırısı nedeniyle meydana gelen zararın tazmin
edilmesi talebi hakkındadır251

Başvurandan alınan avukatlık staj giriş ücretinin iade edilmesi ve sorunun bütünsel
yaklaşımla çözülmesinin sağlanması talebi hakkındadır267

YAYIN KURALLARI

Ombudsman Akademik Dergisi Yayın Kuralları279

ARAŞTIRMA

BÜROKRASİNİN VERİMLİLİĞİ HAKKINDA SOSYALİST VE LİBERAL GÖRÜŞLER

Socialist and Liberal Views on the Efficiency of Bureaucracy

Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK*

Geliş Tarihi: 03.06.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 03.12.2021

Öz

Bürokrasinin etkinliği ve verimliliği konusunda ki ideolojik bakış açısı günümüzde bile oldukça önemli bir etkiye sahiptir. Çünkü ideolojiler çağı son buldu iddialarına rağmen halen daha insanların hareketlerine yön veren değerler taşıdıkları ve siyaseti önemli ölçüde etkiledikleri açıktır. Ayrıca bu etki sadece güncel bir etki olmayıp geçmişten gelen düşüncelerin günümüze yansımaları şeklinde olmaktadır. ABD. kamu yönetiminin geldiği nokta bakımından liberal düşünürlerin fikirleri oldukça etkili olmuştur. Benzer şekilde sosyalist düşünürlerin görüşleri Eski Rusya'nın kuruluşunda oldukça etkilidir. Hatta etkinliği ve verimliliğe gereken önem verilmediği için bu ülkenin 1991 yılında yıkıldığı da söylenebilir. Bürokrasinin verimsiz görüldüğü kapitalist ülkelerde piyasa mekanizması devreye girmediği için sistem bakımından ekonomik bir çöküntü yaşanma riski azdır. Oysa devlet planlamacılığının hakim olduğu bir ekonomik modelde istesenizde bürokrasiyi azaltmanız ve karar alımında etkisini sınırlamanız mümkün değildir. İşte bu nedenden dolayı katı planlamacılığın hakim olduğu ülkelerde ekonomik etkinlik gittikçe azalır ve siyasi sistemin sürekliliği tehlikeye girer.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, verimlilik, etkinlik, siyasal ideolojiler

Abstract

The ideological perspective on the efficiency and productivity of the bureaucracy has a significant impact even today. Because despite the claims that the age of ideologies has come to an end, it is clear that they still carry values that guide people's movements and that they significantly affect politics. In addition, this effect is not only a current effect, but also a reflection of the thoughts from the past to the present. The ideas of liberal thinkers have been quite influential in terms of the point of public administration in USA. It should be said that the same is true for the former Soviet Union. It can be said that this country collapsed in 1991 because the necessary importance was not given to efficiency and productivity. In capitalist countries, where bureaucracy is seen as inefficient, the risk of an economic collapse in terms of the system is low, as the market mechanism comes into play. However, in an economic model dominated by state planning, it is impossible to reduce bureaucracy and limit its impact on decision-making. For this reason, in countries dominated by strict planning, economic activity gradually decreases and the continuity of the political system is endangered.

Keywords: Bureaucracy, productivity, efficiency, political ideologies.

* Muğla Sıtkı Koçman Üniv. İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü, nkozturk@mu.edu.tr, ORCID ID:0000000272644791

GİRİŞ

Bürokrasinin verimliliği, halkın devlet hizmetlerinden memnuniyetini ifade eder. Etkinliği ise siyasal sistemin işlerliği ve sürekliliği üzerinde etkide bulunur. Bu nedenle bürokratik verimliliğe ilişkin ideolojik bakış açılarının belirlenmesi önem taşır. Bu çalışmanın üzerinde odaklandığı temel konu bürokratik verimliliğin ideolojiler bakımından nasıl algılandığını ortaya koymaktır. Bunun için öncelikle verimlilik ve etkinlik kavramlarının anlamları ve tarihsel gelişim sürecine değinilecektir. Bu iki kavramı birlikte ele almanın aralarındaki ilişkiyi görmemiz bakımından zorunlu olduğunu düşünmekteyiz. Çünkü sadece verimliliğin ele alınması etkinlik gibi gittikçe önem kazanan ve verimlilikten ayrı düşünülmemeyecek olan bir kavramın göz ardı edilmesine yol açabilir. Bu iki kavramın aralarındaki farklılığın ne zaman ortaya çıktığı belirlendikten sonra ideolojilerin bürokrasinin verimliliği hakkındaki yaklaşımları incelenecektir. İdeolojik yaklaşımın açık bir şekilde ortaya konulabilmesi için liberal ve sosyalist düşünürlerin bürokrasinin verimliliği üzerindeki fikirleri üzerinde durulacaktır.

1. BÜROKRATİK VERİMLİLİK KAVRAMI VE KISA TARİHÇESİ

Verimlilik ve etkinliğin ne zamandan beri bilinçli bir sosyal ve yönetsel sorun olduğunu belirleyebilmek büyük ölçüde bu kavramların nasıl tanımlandığıyla ilgilidir¹. Şayet verimlilik en geniş anlamıyla üretimin artırılması olarak düşünülürse, bu kavramın çok eskilere gittiği söylenebilir. Bazı akademisyenler eski medeniyetlerin üretim şekilleri ve bunlardan kaynaklı problemler üzerinde durarak verimlilikle ilgili analizler yapmışlardır. Örneğin Nash, M.Ö. 1100'lerde Mısır medeniyetinin yok olmasının nedenleri arasında yönetsel sistemlerinin etkinliklerinin gittikçe azalması ve yöneticilerin dinsel formalizme, esnek yönetsel uygulamalardan daha fazla önem vermelerinin etkili olduğunu belirtmektedir².

Gladden ise daha işlevsel yaklaşarak 9000 yıl önce tarımın yükselmesi sonucunda toplumların lider, yönetici ve işçi olmak üzere üçlü bir sınıf meydana

¹ Tanımlar için bkz. E.Berman, (1998). *Productivity in Public and Nonprofit Organizations*, Sage Publications Thousand Oaks, CA; Öztürk, N.K., (2004a), "Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, 442(1), Yıl:84, ss.1-17; G.W. Downs, P.D. Larkey, 1986, *The Search for Government Efficiency*, Random House, New York.; N. K. Öztürk, (2004b), "Kamu Yönetiminde Verimlilik", *Türk İdare Dergisi*, S.445(1), Yıl:76, s.3-5.

² G.D. Nash, (1969), *Perspectives on Administration: The Vistas of History*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, s.8.

getirdiklerini ileri sürmektedir. Sümerler ve eski Yahudi kabilelerinde tarımın ön plana çıkması ve toprak kullanımı sonucunda, aralarında belirgin kimlik farklılıklarının olduğu üç değişik sınıftan oluştuğunu ve bu ayrılaşmanın daha sonraki jenerasyonlara da intikal ettiğini belirtmektedir³. Bu görüşler verimliliği medeniyetler üzerinde etki eden önemli faktörlerden biri olarak değerlendirmektedirler. Verimliliğin böyle geniş anlamıyla ele alınması aslında pek faydalı değildir. Çünkü üretim ve verimlilik kavramları birbirleriyle ilgili kavramlardır ama birbirinin aynı değildirler. Yeterli bir üretim en etkin araçlar kullanılmadan gerçekleşebilir veya tersine, bazen en etkin teknikler kullanılsa bile kaynakların kıtlığı sorunu ile karşılaşılabilir. Bu bakımdan verimliliğin üretim artışı olarak geniş biçimde tanımlanması etkinliği ifade etmez.

Günümüzde etkinlik ve verimlilik işlerin yapılma şekli üzerinden tanımlanmaktadır. İşlerin doğru yapılması verimlilik olarak nitelendirilirken doğru işlerin yapılması etkinlik olarak değerlendirilmektedir⁴. Verimlilik ile etkinlik arasındaki farkı belirtmek için genellikle Drucker'ın bu ayrımı kullanılmaktadır. Yani, verimlilik girdiler ve çıktılarla ilgilenirken, etkinlik çıktılar, sonuçlar ve bunların etkileriyle ilgilenir. Gerçekten de, verimlilik üretim kaynaklarının ne kadar iyi kullanıldığını ölçerken, etkinlik amaçların ne ölçüde gerçekleştiğini belirler. Bir işin verimli olması onun etkili olduğu anlamına gelmez. Bir işin verimli fakat az etkili olması da mümkündür⁵.

Tarihsel anlamda bilinçli bir etkinlik tanımlaması yoktur. Bu kavram yakın zamanlarda ortaya çıkmış ve değişik açılardan ele alınmıştır. Örneğin eski Yunan'da, siyasal karar alma yapılarının oluşturulmasında oldukça mesafe alınmıştır ancak, verimlilik bakımından her hangi bir yaklaşım ortaya konmamıştır. Romalılar teknoloji ve arazinin kullanımı bakımından çok ileriye gitmişlerdi ama verimlilik anlayışı günümüzden oldukça uzaktı⁶. Benzeri durumların eski Mısır ve eski Çin açısından da geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

³ E.N. Gladden, (1972), A History of Public Administration, Vol. 1. Frank Cass, London, s.2.

⁴ N. K. Öztürk, (2015), Yönetim, Paradigma Akademi Yayınları, Çanakkale, s.152.

⁵ R. Kılavuz, (2000), "Etklilikik-Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mal-Hizmet Sunumunda Etklilikik", Türk İdare Dergisi, Yıl:72, S.428, s.152.

⁶ D.W. Martin (1992), "Management Classics and Public Productivity" Public Productivity Handbook, ed. Marc Holzer, Marcel Dekker Inc. New York, s.50

Rekabetçi bir dünya, tanım gereği kaynakların kıt olduğunu ima eder. Dolayısıyla, kaynakların geliştirilmesi yaşamın devam edebilmesi için gereklilik oluşturur. Bu yüzden gerek devletin gerekse özel kesimin, etkin ve verimli üretim yöntemleri bulma konusunda medeniyetin başlangıcından itibaren bir çaba içinde olduklarını söylemek çok da yanlış olmaz. Aslında, eski ya da ilkel dönemlerde bile üretimle ilgilenmemiş bir topluluk düşünmek oldukça zordur. Hobbes'un kurguladığı ilkel dönemde kaynakların kıt olmasından dolayı "insan insanın kurdu" (homo homini lupus) olmuştur. Daha çok ve daha iyi kaynaklara ulaşma ihtiyacı beraberinde sert ve acımasız koşulları getirmiştir. Benzer şekilde Rousseau doğal yaşam halinin nüfus artışıyla birlikte insanların ihtiyaçlarını karşılayamaz hale geldiğini, insanların tarım ve zirai faaliyetlere yöneldiğini ve sonuçta mülkiyet kavramının ortaya çıktığını ve toplumdaki kavgaların bundan sonra başladığını söyler.

Verimlilik geliştirme çabalarına devletler tarafından genellikle ekonomik sınırların yaşandığı dönemlerde başvurulur. Örneğin Chackerian devlet çapında reorganizasyon çalışmalarının nadir olduğunu ve yaklaşık olarak 25 yılda bir yapıldığını ve bu çalışmaların daha çok ekonomik çöküş dönemlerinde gerçekleştirildiğini ileri sürmektedir⁷. Siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki kontrollerini artırabilmek için bu yöndeki çalışmalara el attıkları da ifade edilmektedir⁸. ABD'de 1980'li yıllardan itibaren siyasetçilerin bürokrasiyi verimsiz olarak görmelerinin altında bu husus yatmaktadır.

Kamu yönetiminde verimliliğin yaklaşık yüz yirmi yıllık bir tarihinin olduğu söylenebilir. Verimlilik genellikle farklı dönemler ele alınarak açıklanmaya çalışılır. Örneğin Berman verimlilik geliştirme stratejileriyle ilgili olarak beş farklı dönemi ele almaktadır⁹. Bouckaert ise devletin hizmet aracı olan kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik bakımından tarihsel olarak beş önemli dönemin altını çizmektedir¹⁰. Hemen hemen aynı dönemlerin ele alındığı bu yaklaşımlarda Berman daha çok kalite yönetimi açısından baktığı için 1970'li yıllardan günü-

⁷ R. Chackerian, (1996), "Reorganizasyon of State Governments: 1900-1985", Journal of Public Administration Research and Theory, 6 (1) ss.25-47

⁸ K. Chi, (1992) "Trends in Executive Reorganization", Spectrum: The Council of State Governments, 65 (2), ss. 33-40; J. Garnett, (1980). Recorganizing State Government: The Executive Branch, Westview Pres, Boulder, CO.

⁹ E. Berman, (1998). Productivity in Public and Nonprofit Organizations, Sage Publications Thousand Oaks.CA.

¹⁰ G. Bouckaert, (1992). "Public Productivity in Retrospective", Public Productivity Handbook, edit. Marc Holzer, Marcel Dekker Inc. New York, s.29.

müze gelişimleri kalite açısından incelemiştir. Bu dönemler 1900-1939, 1940-1945, 1945-1970, 1970-1980 ve 1980'den günümüze kadar dönemler halinde belirtilebilir.

Endüstrileşmenin birinci dönemi (1900-1939) geniş organizasyonlara yönelimi ifade eder. Birçok kamu kurumu kendi fonksiyonunu geliştirme döneminde ve daha sonraları hiyerarşik bir yapılanmaya yönelmişlerdir. Aynı şekilde büyük organizasyonlardaki iş sürecinin rasyonelleştirme yöntemleri de geliştirilmiştir. Kamu yönetiminin siyasetten farklı kendine özgü bir yapısının olduğu iddialarıyla geçen ilk dönemlerde özellikle ABD'de daha iyi yönetimi ararken üzerinde durulan temel konu verimlilik arayışlarıydı. Verimlilik etkin bir yönetim tarafından sağlanacaktı. Devlette etkinlik arayışları içinde bu birinci dönemde (1900-1940) uzmanlar önemli roller üstlenmişlerdi. Onların kurumsal etkinlik bakımından odaklaştıkları noktalar arasında politika/idarenin birbirinden ayrılması ve yönetimin (bilimsel) ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanması sayılabilir. Esasında bu tarihler tam olarak ideolojik düşüncenin verimliliği ele aldığı ve değerlendirmelerde bulunduğu bir dönem olması bakımından da önemlidir.

İkinci dönem ise II. Dünya Savaşı (1939-1945) ile aynı tarihlerde oluşmuştur ve bu dönemde hızlı ve daha kaliteli üretime yönelmesi söz konusudur. 1940'lar yönetim siyaset ilişkileri ve yönetim prensiplerinin uygulanmasında düzensizliğin ve karmaşanın hakim olduğu savaş sonrası dönemdir.

Üçüncü dönem "kontrollü genişleme" dönemidir (1945-1965). Bu dönemde genişleyen/yaygınlaşan bürokrasinin seçilmiş siyasetçiler ve üst düzey yöneticilerce kontrolünün sağlanmaya çalışıldığı söylenebilir. Bu dönemde "çözüm" performans ve program bütçeleme olarak ortaya çıkmıştır. Bu yöntemler günümüzde performans ölçüm sistemlerinin oluşturulmasında kullanılmaktadır. Dönemin sonlarına doğru birbirleriyle rakip pozisyondaki yönetim bilimi ve siyaset bilimi ayrılığı netleşmeye başlamıştır: siyaset bilimi olarak kamu yönetimi (1950-1970) ve yönetim bilimi olarak kamu yönetimi (1956-1970). Bu dönemde bilimsel yönetimden genel yönetim yaklaşımına doğru bir kayma olmakla birlikte etkinlik temel amaçlar arasında yer almıştır¹¹. Teknisyen ve yöneticiler (administrator) politika geliştirmede daha çok rol üstlenmişler, yeni bütçe teknikleri ve sistemleri (PPBS, MBO, ZBB gibi) geliştirmişlerdir. Bu yeni yönelim içerisinde daha iyi

¹¹ N. Henry, (1975), "Paradigms of Public Administration", Public Administration Review, 35(4), s.280-382.

yönetime çok önem verildiği söylenemez. Bundan ziyade harcamaların kontrolünün öne çıktığını söylemek daha doğrudur. Kamu harcamalarındaki artışın önemli oranlara yükselmesi, verimlilik arayışlarını tekrar gündeme getirmiştir¹².

1970'den 1980'e kadar olan dönemde yönetim/siyaset ayrılığı varlığını korumaktadır. Kamu sektöründe "yöneticilik" meslek olarak görülmüş ve kamu yöneticisi mesleği ortaya çıkmıştır. Özel sektörden esinlenme ve özel sektör yöntem ve tekniklerini uygulama isteği yeni bir döneme yol açmıştır: Kamu yöneticilerinin (Government by Administrators) yönetimi, profesyonellerin yönetimine (Government by Managers) dönüşmüştür. Bu dönüşüm profesyonizm, yaratıcılık, yenilikçilik ve rekabet gibi özel sektör yöntemleri olarak kabul edilen bir atmosferde gerçekleşmiştir. Bu dönemde bütçe süreçleri ve değişim yoluyla verimliliğin sağlanması üzerinde durulmuştur. Kamu yönetimi ve kamu yöneticiliğinin çok gözde olduğu bir dönemdir. 1980-90 arası dönem ise özelleştirmelerin yoğun olarak yaşandığı ve hatta moda olduğu bir dönemdir. Bütçe açıkları ve seçmenlerin baskılan sonucunda verimlilik arayışları yeniden gündeme gelmiştir. Vatandaşlar ve iş adamları, siyasetçiler üzerinde baskı oluşturarak, onların devletin küçültülmesi ve verimliliğin artırılması yolunda arayışlara yönelmelerini sağlamıştır. Birçok ülke kamu yönetimi reformlarını bu dönemde yeniden yapmıştır. Özelleştirme veya kamu yönetiminde özel sektör tekniklerinin uygulanması, devlet bakımından uygun bir alternatif olarak değerlendirilmiştir. Bu anlayışın hala daha baskın olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Yukarıda da değinildiği gibi, yirminci yüzyıla gelinceye değin, verimlilik ve etkinlik kavramlarının eş anlamlı olarak kullanılması bunların birbirinden ayırt edilememesinden kaynaklanmaktaydı. Dolayısıyla ideolojilerin bürokrasinin verimliliğine yaklaşımını bu bakış açısından değerlendirmenin daha doğru olduğu söylenebilir. Çünkü ideolojilerin bürokrasiyi değerlendirdiği dönemde etkinlik ve verimlilik birbirinden ayrılabilir olarak görülmemekteydi. İzleyen dönemlerde bu ayırım gerçekleşmiş olsa bile bu konu üzerinde çalışanlar değerlendirmelerini daha önceki yazarların görüşlerini ele alarak yaptıkları için onların çalışmalarında da benzeri bir ayırım görmek mümkün değildir.

¹² R. Moe, (1982), "A New Hoover Commission: A Timely Idea of Misdirected Nostalgia?", Public Administration Review, 42(3):270-277.

2. SİYASAL İDEOLOJİLER VE BÜROKRASI¹³

Bürokratik yapılar liberal demokratik ve liberal olmayan demokratik yönetim sistemleri şeklinde yapılmış klasik sınıflandırmaların içine kolayca yerleştirilemezler. Çünkü her iki yapı içinde de oldukça etkindirler ve birbirine benzer işlevler yerine getirirler. Genel olarak bütün bürokrasiler, faaliyet gösterdikleri siyasal sisteme bakılmaksızın işlevlerine göre örgütlenirler. Bununla birlikte ideolojik sistemler arasında önemli bürokratik farklılıkların olduğu söylenebilir¹⁴. Sosyalist teori bakımından kapitalizm insan uygarlığının ulaştığı son dan bir önceki evreyi meydana getirir. Bu bakımdan sosyalizm ile arasında önemli diyalektik farklılıklar vardır. Bu farklılıklar her iki ideolojinin bürokrasiye yaklaşımı bakımından da kendini gösterir. Ayrıca bürokrasinin verimliliği ve üretkenliği konusunda her iki ideoloji arasında önemli yaklaşım farkları bulunmaktadır.

2.1. BÜROKRASI VE LIBERALİZM

Katı bir bürokratik yönetim kesinlikle liberalizmle uyuşmaz. Liberalizmin bürokrasiye yaklaşımı bir araç fonksiyonu olmanın ötesinde değildir. Liberal demokraside bürokrasi halkın isteklerinin siyasetçiler tarafından karşılanması için yardımcı mekanizma olarak görülür. Bürokrasinin bu araç fonksiyonunun dışına çıkarak siyaset yapması liberalizmle bağdaşmaz ve meşru kabul edilmez. Liberalizm, bireysel özgürlüğü savunarak devletin sınırlanmasını, daha açık söylemek gerekirse, devletin amaçları için bireyin feda edilmemesini savunur. Bürokrasiye yönelik liberal eleştiri onun hiyerarşi, uzmanlık ve kurallara sıkı bağlılık gibi özelliklerinin bireysel gelişimi olumsuz etkilediği yolundadır.

Kamu kurumlarının yapmış olduğu faaliyetlerden dolayı sorumluluk kural olarak siyasetçilere aittir. Siyasetçiler kendilerine bağlı olan kurumların işlem ve hatalarından dolayı halka karşı sorumludurlar. Liberal bir devlette bürokratların hükümetlere, bakanlara ve diğer politikacılara karşı tarafsız olmaları beklenir. Dolayısıyla iktidar değişikliklerinde hükümetler bürokrasiden daha önceki hükümetlere nasıl davranılmış ise kendilerine de o şekilde davranmalarını beklerler.

¹³ Bu kısmın yazımında Öztürk, N.K., Bürokrasi Siyaset İlişkileri ve Türkiye, (2017), adlı eserden yararlanılmıştır. Bkz.s.165-187.

¹⁴ A. Ball, ve G. Peters, (2007), Çağdaş Siyaset ve Yönetim, 1. Basım, Yayın Odası, İstanbul, s.173.

Bürokrasinin tarafsız olması siyasetçilerin tarafsızlığını gerektirmez. Bu nedenle aralarındaki ilişkide bazen önemli gerilimler ortaya çıkabilir. Çünkü siyasetçiler genellikle kendilerinin bir dönem daha seçilmelerini sağlayacak kısa dönemli politikalara ağırlık verirler. Oysa bürokratlar daha uzun süreli görevlerinde kaldıkları için siyasetçilere göre daha uzun dönemli bakış açlarına sahip olabilirler. Bu nedenle aralarında gerilimli bir ilişki ortaya çıkar. Bürokratlar, yaptıkları işin yanlış olduğunu bile bile politikacıların isteklerine boyun eğme durumunda kalabilirler. Çünkü demokrasilerde siyasetçiler birincil konumdadırlar. Bürokratlar ise siyasetçilerin belirledikleri veya verdikleri emirleri yerine getiren ikincil konumdaki kamu görevlileridirler. Dolayısıyla aralarında bir rekabetten ziyade astlık üstlük ilişkisi vardır. Liberal demokrasinin doğasında seçilmişlerin atanmışlara karşı üstünlüğü vardır. Bürokrasi, siyasal iktidarla veya seçilmişlerle rekabet etmenin bir arenası değildir. Siyasi rekabetin yolu, serbest ve yarışmacı seçimlere girmek ve halktan meşru yönetim yetkisini almaktan geçer. Bunun dışında siyasetçilere karşı direniş ve rekabet bürokrasinin doğasına aykırıdır. Siyasetçilerden farklı düşünen bürokratların yapmaları gereken şey ya istifa etmek veya siyasetçileri ikna etmeye çalışmaktır. İster asker isterse resmi yetkili bir bürokrat olsun siyasetçilerden bağımsız politika icra edemez. Politika tespit etmek yetkisi halk tarafından siyasetçilere verilmiştir. Bürokratların bu yönde faaliyet göstermeleri demokrasinin *ethosuna* aykırıdır¹⁵.

Liberalizm açısından önemli bir nokta bürokrasinin hukuk devletiyle uyum içinde bulunmasıdır. Hukuk düzeni keyfi yönetimin tersi demektir. Bürokratlar, kendilerine tanınan alanların dışına çıkarak keyfi düzenlemelere ve uygulamalara gidemezler. Bu bakımdan sadece bürokratlar değil, siyasetçilerin de kanunlara uygun hareket etmesi gerekir. Hayek, kanunlarla hükümetlere de sınırsız yetki verilemeyeceğini düşünmektedir. Ona göre hükümetlerin kanunla bile olsa sınırsız yetkilerle donatılması, en demokratik düzeni bile despotizme çevirebilir¹⁶.

Bütüncül olmayan bir ideoloji olarak liberalizmi diğerlerinden ayıran en önemli farklılık onun belli bir sosyal tabaka üzerine oturmamasıdır. Herhangi bir toplumsal tabaka üzerine oturmadığı için devlet bakımından tarafsızlığı seçmesi anlaşılabilir bir durumdur. Liberalizm bakımından sınırlı ve tarafsız devleti sağlamanın yolu, devletin anayasal zeminde ele alınmasından geçer. Anayasa,

¹⁵ Öztürk, 2003, s.56.

¹⁶ F.A. Hayek, (1999), Kölelik Yolu, (Çev. Turhan Feyzioğlu, Yıldırım Arslan), Liberte Yayınları, s.113.

toplum içinde belirli kesimlerin güçlenerek diğer kesimler üzerinde siyasal tahakküm kurmalarına ve özgürlükleri yok etmelerine engel olacak bir güvence oluşturur¹⁷.

Devletin büyümesiyle siyaset yapma tarzlarında değişiklikler olmaktadır. Güçlenen bazı birey ve gruplar, gerçekleştirmek istedikleri şeyleri artık devlet iktidarını ele geçirerek yapmaya yönelmektedirler. Siyasal toplum içinde birbirleriyle rekabet halinde bulunan bürokrasi (askeri/resmi), sendikalar, çıkar grupları gibi farklı kesimlerin temel hedefi siyasi iktidarı etkilemektir. Ancak bazen bu etkileme çabaları meşru demokratik sınırları aşmakta ve otoriter yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Devlet iktidarını ele geçiren grup, onu kendi çıkarları ve amaçları doğrultusunda kullanmaya başlayarak rakip grupları elimine etme arayışlarına girmektedir. Devletin temel icra aracı olan bürokrasi, her türden uzmanı ve bilgiyi bünyesinde taşıdığı için onu kontrol edenler bakımından gerçekten de büyük bir güç sunmaktadır. Bürokrasinin bu potansiyeli özellikle modern devletin ortaya çıkmasıyla iyice pekişmiştir. Eski kraliyet memurları ile günümüzdeki modern memurlar arasında en önemli fark düzenli maaşlarının ve darbe yapabilme güçlerinin olmasıdır. Modern devletin ortaya çıkmasıyla bürokratik temelli darbeler ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan liberalizmin minimal devlet anlayışı, devlet bürokrasisinin gereğinden fazla büyümesine engel olarak bürokratların darbe yapabilme potansiyelini de sınırlar.

2.1.1. John Locke

Liberalizm ve devlet ilişkisinin anlaşılabilmesi bakımından John Locke'un görüşleri önemlidir. Liberalizmin babası olarak kabul edilen Locke (1632-1704) birey özgürlüğü ile devlet gücünün sınırlanması hakkında önemli fikirler ileri sürmüştür. Locke'un devletin ortaya çıkışını anlattığı sözleşme teorisi bu bakımdan son derece önemlidir. Ona göre kargaşa ve düzensizlikten kurtulup adalet ve mülkiyeti güvence altına alabilmek için insanlar bir araya gelerek devletle sözleşme yapmışlar ve sahip oldukları cezalandırma hakkından toplum lehine feragat etmişlerdir. Bu hakkı devlete veren insanlar bunun karşılığında adalet ve güvenliği koruyacağına, insanların diğer haklarına müdahale etmeyeceğine dair devletten söz aldılar¹⁸. Locke'a göre insanlar, varsayma da dayansa benzersiz bir

¹⁷ A. Yayla, (1998), Siyaset Teorisine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.140.

¹⁸ Öztürk, 2015, s.222.

sözleşme ile siyasi iktidarı oluşturdular ve ardından çoğunluk oyuyla hükümeti meydana getirdiler¹⁹.

Locke'a göre gerçek egemenlik halktadır ve siyasi iktidar seçilmiş kişilerden oluşan bir parlamentonun denetimi altında olmalıdır. Devlet, piyasada serbest etkileşimler sonucu oluşan fiyat ve faizlere müdahale etmemelidir. Onun asıl görevi hayat, hürriyet ve mülkiyeti güvence altına almak olmalıdır. Bireyin ve halkın mutluluğu için üç hususa riayet edilmesi gerekir: Değerden bağımsız seküler ve sınırlı devlet, hukukun hâkimiyeti ve piyasalarda serbestçe kullanılan mülkiyet hakkı. Locke, halkın devlete değil, devletin halka ait olduğunu dolayısıyla özgür bireylerden oluşan insanların kendilerini geliştirmeleri ve özgürlüklerden daha çok istifade etmeleri için devletin sınırlanması gerektiğini söylemektedir²⁰. Devlet, rızaya dayanan parlamentoların belirlediği vergi dışında kişilerin özel mülkiyetinden bir şey alma hakkına sahip değildir. İdarecilerin ve kanun yapıcıların özel mülkiyeti gaspettikleri bir ortamda hukukun varlığından söz edilemez²¹.

Lock'un fikirleri "özgürlük", "eşitlik" ve "mülkiyeti" savunan 1789 Fransız İnsan Hakları Beyannamesi'nde açıkça yer aldı. "Kardeşlik" ilkesi sonradan mülkiyetin yerine koyuldu. Kuvvetler ayrılığı, devletin din ve değerden nötr olması, hukuk önünde eşitlik, mülkiyet hakkı ve sınırlı devlet gibi görüşleri ABD Bağımsızlık Bildirgesi ve daha sonra yapılan tadilatlar ile ABD Anayasasına ilave edildi²². Onun mülkiyete ilişkin vurgusu siyaset teorisinin tarihi bakımından benzersiz bir katkıdır. Madison, Hamilton ve diğer kurucu jenerasyonun Locke'un fikirlerinden önemli ölçüde etkilendikleri ve kurdukları devleti bu ilkeler doğrultusunda düzenledikleri fikri genel bir kabul görür²³. Griffith, Amerikan kamu yönetiminin yapı, çevre ve işlev bakımından John Locke'un ilkelerinden önemli ölçüde etkilendiğini ve bu etkinin günümüzde bile sürdüğünü söylemektedir²⁴.

¹⁹ J. Alder, (2002), *General Principles of Constitutional Law*, Fourth Edition, Palgrave-McMillan, London, s.28-29.

²⁰ W. Kasper, (2004), "John Locke: Özgürlük Filozofu", (Çev. Atilla Yayla), *Liberal Düşünce Dergisi*, Yıl:9, Sayı:36, s.289.

²¹ Kasper, 2004, s.290.

²² Kasper, 2004, s.291.

²³ M. F. Griffith, (1997), "John Locke's Influence on American Government and Public Administration", *Journal of Management History*, Vol.3(3), MCB University Press, s.228-229.

²⁴ Griffith, 1997, s.235.

2.1.2. John Stuart Mill'in Görüşleri

Liberal teorinin bürokrasi konusundaki yaklaşımının şekil kazanmasında John Stuart Mill'in (1806-1873) görüşleri önemlidir. Mill, "Politik Ekonominin Prensipleri", "Özgürlük Üstüne" ve "Temsili Hükümet Üzerine Görüşler" adlı eserlerinde siyasi otorite ve bireysel özgürlükler hakkındaki görüşlerini ortaya koymuştur. Bu eserlerinde Mill, gittikçe büyüyen bir devletin özgürlükler yönünden tehlikelerine işaret etmiş ve toplumdaki bütün örgütlü gücün bürokrasinin tekelinde birleşmesine karşı çıkmıştır. Mill'in bakış açısına göre devletin yetkilerinin artması birey özgürlüklerinin aleyhinedir. İnsan yaşamının bireyi ilgilendiren kısmı ile devleti ilgilendiren kısmı arasında ayırım yapmak gerekir. Devlet, bireysel alana müdahale ederse özgürlüğe müdahale etmiş olur. Devlet müdahalesini haklı kılan şey, bireyi kendinden daha kuvvetli olan başka kişilerin müdahalesinden korumasıdır. Demokrasi ile bireysel özgürlükler arasında her zaman olumlu bir ilişki yoktur ve demokrasi bireysel özgürlüklere zarar verebilme potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla Mill demokrasiye inanmakla beraber onun özgürlüklere zarar verebileceği endişesini taşımaktadır²⁵.

Mill'e göre hükümet, bireyin gelişmesini ve gayretlerini engellememeli aksine, ona yardım etmeli ve bireyin önünü açmalıdır. Ona göre yönetim işinin profesyonel yöneticilerin elinde olması bürokrasi demektir. Böyle bir yönetim, deneyimleri bir araya getirir, bilgiler toplar ve bunları asıl yönetim işini yürütenlere sunar. Mill, bürokrasilerin ölüm nedeni olarak rutinlik ve kuralların sabitliğini ileri sürmektedir. Tarihteki Çin ve Rus yönetimlerinin başına gelenler bürokrasinin rutin ve durağanlığının bir sonucudur²⁶.

Mill, özgürlük ve otorite arasında bir denge kurma arayışındadır. İnsanlar başkalarına zarar vermediği müddetçe devletin onların eylemlerine sınırlar getirmesi doğru değildir. Zira eski demokrasilerde çoğunluğun tiranlığına yol açan uygulamalar, onun bireyin özgürlüğünü ön planda tutmasına neden olmuştur²⁷. Kısaca belirtmek gerekirse Mill'e göre liberal demokrasilerde bireyler diğer insanlar açısından tehlikeye yol açacak davranışlara girmedikleri müddetçe devletin onlara müdahale etmesine gerek yoktur. Devlet müdahalesi başkalarına zarar

²⁵ M. Erdoğan (2015), Anayasal Demokrasi, 12. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.286.

²⁶ B. Eryılmaz, (2010), Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul, s.32.

²⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/On_Liberty 22 11 2020.

verecek eylemleri önlemekle sınırlandırılmıştır. Sorun devletin ve bürokrasinin varlığında değil, onun hareket alanının bireysel özgürlükleri ortadan kaldırmayacak şekilde nasıl düzenleneceğindedir.

2.1.3. Max Weber'in Yaklaşımı

Aslında Weber (1864-1920), bürokrasi teorisini sadece devletin idari aygıtı üzerinde konumlandırmaz. Aksine bürokrasi bakımından oldukça karmaşık ve geniş bir bakış açısına sahiptir. Weber, bürokrasiyi çok boyutlu ve genel bir fenomen olarak algılar. Ancak kabul etmek gerekir ki, onu yorumlayanlar genellikle onun devlet aparatı üzerindeki görüşlerini ele alırlar. Oysa bu bakış açısı gerçeğin sadece bir yönünü ortaya koyar. Özellikle Marksist yazarların görüşlerine bakınca bu durum daha net bir şekilde ortaya çıkar. Çünkü onlar paradoksal da olsa liberallerden daha dikkatli bir şekilde Weber'i incelemişlerdir. Marksist yazarların çoğu onun büyük endüstriyel girişimlerdeki bürokratik süreçlere de dikkat çektiğini görmüşlerdir (Marx bu hususa gerekli önemi vermemiştir). Özellikle "Ekonomi ve Toplum" adlı eserinin birçok yerinde bürokratizasyonun sadece devlet yönetiminde olmadığını kapitalizmin ve geniş ölçekli organizasyonların bürokratik nitelikli olduğunu söylemektedir²⁸. Ona göre endüstriyel gelişimle birlikte uzmanlık, matematiksel model ve hesaplamalar ile tahmin yapabilme kapitalist ekonomi bakımından önemli ve gerekli temel iki özelliktir ve bürokrasi bu ihtiyacı karşılama bakımından uygun bir araçtır. Weber'in yazılarında bürokratik dönüşüm, kapitalist rasyonalizasyon süreciyle birliktelik gösterir²⁹. Max Weber deyim yerindeyse bürokrasi kuramını verimlilik üzerine oturtmuştur. Ekonomi ve Toplum adlı eserinde bürolarda ussallık ve verimliliği şöyle ifade eder³⁰: Dene-yimler evrensel olarak göstermiştir ki saf bürokratik yönetsel örgütlenme türü-başkadeyişle bürokrasinin monokratik çeşidi- tam teknik bir bakış açısından, en üst düzeyde verimliliği gerçekleştirebilir. Bu nedenle de biçimsel olarak insanlar üzerinde kullanılan bilinen otorite araçlarından en ussal olanıdır.

Devlet müdahalesinin özel girişim alanını daraltması ve rekabeti bozması gibi nedenlerden dolayı düşünsel planda bürokrasinin kapitalizmle uyum içinde olmadığı söylenebilir. Oysa Avrupa'da kapitalistleşmenin ortaya çıkması ile bü-

²⁸ B. Hibou, (2015), *The Bureaucratization of The World in the Neoliberal Era*, Palgrave Mcmillan, New York, s.14.

²⁹ Hibou, 2015, s.15.

³⁰ T. Ergun, (1997), "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), s.11.

rokrasinin gelişimi doğrusal bağlantılıdır. Feodal sistemden merkezi imparatorluklara geçiş aşamasında bürokrasi de yapısal olarak değişime uğramıştır³¹. Bu geçiş aşamasında sadece üretim araçları biçim ve sahip değiştirmekle kalmamış, toplumsal ilişki biçimleri de çok yönlü olarak değişmiştir. Yeni sistemle birlikte yeni ilişki biçimleri doğmuş ve toplumsal ilişki biçimleri gittikçe karmaşık bir yapı kazanmıştır³². Kapitalistleşmeyle birlikte yaşanan siyasal değişim neticesinde devlet kralın kişisel mülkü olmaktan çıkmıştır. Kralın yerini örgütlenmiş kamu otoritesi almıştır. Bütün vatandaşlar kamu işlerine eşit şekilde katılma hakkını kazanmıştır. Ticari ve toplumsal ilişkilerin istikrarlı ve güvenli bir şekilde işlemesi için geniş kapsamlı yasal düzenlemelere gidilmiş, sonuçta bürokrasi önemli bir kurum olarak ortaya çıkmıştır³³. Siyasal bakımdan bürokrasi memurlar tarafından yönetimi çağırıştırır. Memurlar tarafından yönetim ise bürokratların halkın temsilcilerinin görüşlerine direnmelerini ima eder. Weber, bürokratik yönetimin halkı dışlama eğiliminde olduğunu söyler³⁴.

2.1.4. Mises'in Bürokrasiye Bakışı

Liberalizmin bürokrasiye bakışının belirlenmesinde bir diğer önemli isim Ludwig von Mises'tir (1881-1973). Öncelikle Mises, bürokrasiyi özel sektör ve piyasa ile karşılaştırmalar yaparak tanımlamaktadır³⁵. O, bürokrasiyi, neticesi piyasa fiyatıyla ölçülebilecek nitelik taşımayan idari hizmetleri görmek üzere başvurulan usul; hizmetlerin iktisadi hesaba göre belirlenmediği bir idare sistemi; işlerin yüksek makamlarca ayrıntılı olarak saptandığı kurallara göre yönetilmesi; özel girişimin yerine hükümet kontrolünün geçmesi gibi değişik şekillerde anlatılmaktadır. Mises, bürokrasiyi piyasa dışı, devlete ilişkin bir yapı olarak gördüğü için onun verimlilikten uzak niteliğine dikkat çekmektedir³⁶.

Mises, "Bürokrasi" adlı eserini 1940'lı yıllardaki gelişmeleri göz önüne alarak yazmıştır. Dolayısıyla değerlendirmelerini bu yılları göz önünde bulundurarak

³¹ Bkz. H. Jacoby, (1976), *Bureaucratization of the World*, University of California Press, London.

³² M. Tataroğlu, (1997) *Türkiye'de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasal İktidar Bürokrasi İlişkileri*, Doktora Tezi (Yayınlanmamış), DEÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İzmir, s.34.

³³ Eryılmaz, 1993, *Bürokrasi*, s.11.

³⁴ Jacoby, 1976, s.149.

³⁵ Ludwig von Mises, 2010, *Bürokrasi*, Liberte Yayınları, Üçüncü Baskı, Ankara, s.21.

³⁶ Eryılmaz, 2010, s.33.

yapmak gerekir. Mises o yıllarda şöyle demektedir:³⁷ “Bugün, siyaset hayatında, teşebbüs serbestisi yerine devlet kontrolünü ikame etmek istikametinde bir temayül vardır. Kuvvetli siyasî partiler ve nüfuzlu zümreler; iktisadî hayatın devlet kontrolü altına alınmasını, faaliyetin hükûmet tarafından plânlaştırılmasını ve işletmelerin devletleştirilmesini hararetle istemektedirler. Eğitim işlerinin hükûmet murakabesi altına sokulması ve tıp mesleğinin devletleştirilmesi lâzım geldiği ileri sürülmektedir. Her sahada, devlet müdahalesi zarurî müdafaa edilmektedir. Onlara göre; devlet kontrolü her derde devadır... Kanaatlerine göre; sosyalizm lehindeki gelişmeden kaçınmak kabil değildir. Tarihi tekâmül, zarurî olarak, insanlığı sosyalizm’e sürükler. Karl Marx ile birlikte belirttikleri gibi; sosyalizm tabiatın bertaraf edilmesi mümkün olmayan mukadder bir kanunudur. Hususî mülkiyet, serbest teşebbüs, kapitalizm ve kâr sistemi ortadan kalkmağa mahkûmdur. “Zaman”, insanlığı mutlak bir hükûmet kontrolünün hüküm süreceği bir dünya cennetine doğru götürmektedir. Totaliterlik cereyanının öncüleri, kendilerini “terakki sever” diye adlandırmaktadırlar. İnsan kudretinin durdurmağa muktedir olamayacağı sanılan sosyalizm cereyanına karşı mukavemet göstermeğe çalışanlara ise, “mürteci” damgası vurulmaktadır... Solcuların “mürteci” diye vasıflandırdıkları kimseler, hususî işlerinde maruz kaldıkları müdahalelerden müteessir olmakta ve bürokratların ehliyetsizlik ve israflarını acı tenkitlere hedef tutmaktadırlar. Lâkin, bürokrasi ile mücadele edenler, küçük bir ekalliyetten ibarettir”.

Mises, belli durumlarda bürokrasinin varlığını demokrasi açısından zorunlu görmektedir. Onun temel olarak karşı çıktığı şey bürokrasinin bizzat kendisi değildir, o devletin kutsallaştırılmasına ve özel sektörün alanına girmesine karşı çıkmaktadır³⁸: “Bürokrasiyi tenkit edenlerin en büyük hataları, hücumlarını hastalığın hakikî amiline değil, zahirî belirtilerine tevcih etmeleridir. Asıl mücadele edilmesi gereken illet, totaliterlik temayülleridir. İktisadî faaliyeti idarî disiplin altına alan tedbirlerin parlamentodan geçirilmiş kanunlarla veya idarî kararlarla temin edilmesi arasında hiçbir fark yoktur. İcra makamlarının salâhiyetlerini genişletmek maksadıyla başvuru teknik formalitelerin mahiyet ve neveleri fazla bir ehemmiyet taşımaz. Parlamentonun teşriî salâhiyetlerinden icra kuvveti lehine feragat edip etmemesi, tali bir hâdisedir”.

³⁷ Mises, 2010, s.22-24'den naklen.

³⁸ Mises, 2010, s.9.

2.1.5. James Burnham'ın Bürokrasiye Bakışı

James Burnham *Managerial Revolution* (1941) “Yönetmel Devrim” adlı kitabında olaya biraz daha farklı açıdan yaklaşmakta ve kapitalist toplumdaki devlet müdahalesindeki artışın sonuçlarına odaklanmaktadır. Ona göre bürokratik yöneticilerin üretim araçları üzerindeki kontrolleri, mülkiyet hakkından değil devleti kontrol etmelerinden kaynaklanır. Devlet mülkiyeti ve kontrolünün yaygınlaşmasıyla birlikte ekonominin kontrolü kapitalistlerden devlette çalışan yöneticilere (bürokrat) geçer. Burnham, devlet mülkiyeti ve kontrolünün artmasını kapitalizmden “managerial society”ye (yönetmel toplum) geçiş süreci olarak görmektedir. Bu toplumda ekonomik yapının temeli devlet mülkiyetine dayanır. Böyle bir toplum sosyalist olarak adlandırılmamalıdır çünkü sosyalizm ekonomik bakımdan sınıfsız bir toplumu ifade eder. Oysa devlet-mülkiyetli ekonomiler sınıfsız değildirler. Aksine, Burnham’a göre devlet mülkiyeti yönetici bir sınıfın topluma hâkimiyet kurmasına neden olmaktadır. Kapitalist bir devlette parlamenterler özgürlüğe sahiptirler, yönetmel toplumda ise bürokratlar özgürdürler³⁹. Burnham, yöneticilerin egemen konuma gelmesinin demokrasiyle çeliştiğinin farkındadır. Ona göre demokratik sistemlerde parlamentoların bürokrasiler lehine gücünü yitirmesi ve üstünlüğün idari bürolara geçmesi bu çelişkiyi açıkça ortaya çıkarmaktadır. Belirtmek gerekir ki, Burnham yöneticilerin konumunu biraz abartmaktadır. Çünkü söylediği dönemde bile siyasetçiler politika belirlemede önemli bir pozisyonlardılar ve istedikleri anda bürokratları görevlerinden alma hakları vardır⁴⁰.

2.2. Bürokrasi ve Sosyalizm⁴¹

Sosyalist teoride bürokrasinin nasıl algılandığı hususu oldukça önemlidir. Zira sosyalistler sınıfsız topluma ulaşmak için son aşamada devletin ve bu arada bürokrasinin ortadan kalkması gerektiğini söylerler. Hatta birçok Marxist düşünür, halk ile siyasal yöneticiler arasında bürokratik ilişkiler olmadan yönetimin mümkün olup olmayacağını tartışır. Marxist kuramın bürokrasiye yaklaşımı ge-

³⁹ Smith, 1998, s. 26-27.

⁴⁰ Önder, 2013, s.103-104.

⁴¹ Öztürk, 2003, s.67-77’den özetlenerek yazılmıştır. Ayrıca bkz. Lipow, 1996, s.128-134; B. Gümüş, (2011), “Bürokratik Aygıt”, *Siyaset Biliminde Kuram-Yöntem-Güncel Yaklaşımlar*, Edit. Baran Dural, Kriter Yayınları, İstanbul, s.75-78; R. Bendix, (1950), “Socialism and the Theory of Bureaucracy”, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 16, No. 4 (Nov., 1950), ss. 501-514.

nellikle üretim biçimleri ve devlet arasındaki ilişki üzerinden ele alınır. Bu bakımdan temel olarak üzerinde durduğumuz konu Marxist prensiplere uygun bir devlet yapılanması içinde bürokrasinin konumudur. Bu konumu belirlemek için öncelikle Hegel'in bürokrasi yaklaşımı kısaca açıklanacaktır. Çünkü Marx bürokrasinin eleştirisine Hegel'in görüşlerini eleştirerek başlamaktadır.

Hegel'in bürokrasiye yaklaşımında genel ve özel çıkar arasındaki zıtlık önemli bir rol oynar. Ona göre devlet genel çıkarın temsilcisidir. Diğer kuruluşlar ise özel çıkarların temsilciliğini yaparlar⁴². Hegel, idealist bir bakış açısıyla devleti toplumun üstünde yüce ve nihai bir varlık olarak nitelemiştir. Ona göre bürokrasi uygar toplum ile devlet arasında bir köprü konumundadır⁴³. Günümüzde bürokrasi literatüründe yaygın olarak kullanılan nesnellik, tarafsızlık, gayri-şahsilik (kişilik-dışı) gibi kavramların Hegel (1770-1831) kaynaklı olduğu söylenir. Ona göre evrensel bir gerçeklik olan devlet, aile ve sivil toplumun bir sentezidir. Aile ve sivil toplum aşamaları tamamlanıp geçilince devlet aşaması ortaya çıkar. Yani bu aşama bir sentez aşamasıdır. Bu aşamada farklılıklar, çelişkiler ve zıtlıklar çözümlenerek devlet içinde erime ve kaynaşma sağlanır. Devleti gerçek özgürlüğün kurucusu olarak gören Hegel onun araç değil, aksine bir amaç olduğunu ve bu bakımdan bireylerden bazı fedakârlıklar yapmasını isteyebileceğini söyler⁴⁴.

Bürokrasiyi yürütme gücü şeklinde ifade eden Hegel, onun devlet ve sivil toplum (meslek birlikleri, ticari birlikler, yerel yönetimler vb.) arasında arabuluculuk yapan evrensel bir sınıf olduğunu söylemektedir. Bu evrensel sınıf kamu yararının belirlenmesinde herkesten daha yeteneklidir. Bürokrasinin birinci işlevi sivil toplumun gözetemediği genel yararı gözetmek ve devletin savunucusu olmaktır. Hegel'in devlet algılamasında bürokrasi, toplumun özel istek ve çıkarlarına hâkim konumdadır⁴⁵.

2.2.1. Marx'ın Bürokrasiye Bakışı

Hegel'in aksine Marx, bürokrasiyi evrensel çıkarların değil, toplumda hâkim konumda bulunan burjuva sınıfının çıkarlarının savunucusu olarak görmektedir. Hatta Hegel'in bürokrasiyi evrensel bir sınıf olarak görmesini belli hâkim sınıf-

⁴² N. P. Mouzelis, (2003), Örgüt ve Bürokrasi, (Çev. Bahadır Akın), Çizgi Yayınları, Konya, s.10.

⁴³ Şaylan, 1974, s.36.

⁴⁴ Önder, 2013, s.41-42.

⁴⁵ Eryılmaz, 2010, s.22-23; Mouzelis, 2003, s.10; Şaylan, 1974, s.36.

ların çıkarlarını gizlemek için ideolojik bir kalkan olarak değerlendirmektedir. Ona göre bürokrasi kendi özel çıkarlarını ve işbirliği yaptığı hâkim sınıfların çıkarlarını korumak için onlarla ittifak içindedir⁴⁶. Bürokrasi sınıf mücadelesinin bir aracıdır. Burjuva işbirlikçileri ve temsilcileri bürokrasiyi kullanarak toplumun diğer sınıfları üzerinde güç ve tahakküm kurarlar⁴⁷.

Marx, bürokrasinin yürütmenin etkili bir formu olduğu düşüncesini tamamen reddeder. Ona göre bürokrasinin temel özelliklerinden biri beceriksiz olmasıdır. Bu beceriksizlikleri onların toplumsal bakımdan sorumluluk üstlenmelerine engel olur. Marx bürokratların girişim ve hayal gücünden yoksun olduğu için kamu hizmetlerinin verimsiz ve yetersiz olduğunu söyler. Ona göre bu durum bürokratların kendi iktidar ve imtiyazlarını geliştirmelerine engel teşkil etmez⁴⁸.

Marx'a göre emekçi kitleler kapitalist sistemin baskısı altında ezilmektedir. Kapitalist sistemde, özel sektörde ve kamu sektörünün yasama, yürütme, yargı ve ordu gibi diğer alanlarında hizmet veren çok sayıda ezilen emekçi vardır. Sosyalizm şartlarında bu baskı ortadan kalkacak ve bürokrasi problemi çözüme kavuşacaktır. Çünkü proleterya devriminden sonra devlet zorlama araçlarına ihtiyaç duymayacağı için çok sayıda insan baskıdan kurtulacak ve bürokratik işlerde çalışanların sayısı oldukça azalacaktır⁴⁹. Kapitalist üretim şartlarında emekçi kitleler yönetici sınıfın baskı ve sindirmesine maruz kalırlar. Bu baskı o kadar şiddetlidir ki, onların insani kapasitelerini bile tahrip eder. Bu baskıya dayanamayan kitleler kapitalist toplumu yıkacaktır. Çünkü bu insanlar, kapitalizmin onları insanlıktan çıkardığına ve insani kapasitelerini geliştirmelerine engel olduğuna inanmaktadırlar. Devrim sonucunda çalışan emekçi kitleler yaptıkları işlerin planlamasına ve yönetimine katılacaklar, kapitalizmin açtığı yaraları tedavi edecekler ve insanlıklarına geri döneceklerdir. Sosyalist toplumda kitlelerin güvenlik problemi olmayacağı için bürokraside çalışan sayısında önemli bir düşüş meydana gelecek, böylece yönetime katılanların sayısı artacağı için siyasi gücün kötüye kullanılması önlenmiş olacaktır⁵⁰.

⁴⁶ Mouzelis, 2003, s.10; Rafet Çevikbaş, (2014), "Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi", Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, Cilt:3, Sayı:2, s.89.

⁴⁷ Hibou, 2015, s.14.

⁴⁸ Mouzelis, 2003, s.12.

⁴⁹ Bendix, 1950, s.502-503.

⁵⁰ Bendix, 1950, s.503.

Marxizmin bürokrasiye bakışında yabancılaşma kavramının önemli bir yeri vardır. Marxist terminoloji bakımından yabancılaşma insanın insandan ve insanın doğadan uzaklaşması demektir. Marksist yaklaşım bürokrasiyi “yabancılaşmanın” temel nedenlerinden biri olarak görmektedir⁵¹. Marx’a göre yabancılaşma, işbölümü, özel mülkiyet ve işgücünün metalaşması (piyasalaşması) sonucunda insanların kendi ürettikleri ürünler üzerindeki denetimlerini yitirmeleri, onlara karşı yabancılaşmaları anlamına gelir⁵². Marx’a göre emekçiler kapitalist toplumda yaşayabilmek için emek güçlerini satmak zorundadırlar. Bu durumda emek ve çalışma onun gereksinmelerinin ve kişiliğinin bir ifadesi olmaktan çıkar ve ona dayatılan bir zorunluluk haline gelir. Bunun sonucunda emekçiler, kendi emek ve ürünlerine karşı yabancılaşır⁵³.

Ona göre bürokrasi genel yabancılaşma sürecinin kendine has, özel bir örneğini oluşturur. Bürokratik örgütler içe kapalı, gizli, kendi çıkarını koruyan ve vatandaştan uzak bir yapıya sahiptir⁵⁴. Bürokrasi baskıcı bir güç olduğu için vatandaşlar ondan uzak durmayı tercih ederler. Bu uzak durma vatandaş ile bürokratik kurumlar arasında bir yabancılaşmanın doğmasına neden olur. Bu yabancılaşma hissi, gizlilik ve ulaşılmazlık ile birleşerek bürokratik imtiyazları güçlendirmektedir. Sosyal ve ekonomik hayatı düzenleyen bürokrasi, insanların karşısında kendisini yalnız hissettiği gizemli ve gizli bir kast olarak sırlarını ve imtiyazlarını koruyan bir yapı şeklinde ortaya çıkar. Bürokrasinin genel çıkarları savunmadığı, toplumun güçlü kesimlerinin ve kendi çıkarlarının koruyucusu olduğunun anlaşılmasıyla birlikte onun asalak ve baskıcı olduğu toplum tarafından iyice anlaşılır ve sonuçta yabancılaşma gittikçe artar⁵⁵.

1871 tarihli Paris Komünü, Marx’ın bürokrasi konusundaki görüşlerinin şekillenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Ona göre komün, yasama ve yürütme fonksiyonunu bünyesinde taşıyan, işlerliği olan bir kurumdu. Sınıfsız bir topluma ulaşabilmek için önce özel mülkiyeti ortadan kaldırmak gerekiyordu. Komün bu açıdan son derece önemli işlevler görecekti⁵⁶. Komün, özel mülkiyeti ortadan

⁵¹ Şaylan, 1974, s.37.

⁵² Lipow, 1996, s.120-134.

⁵³ Eryılmaz, 2010, s.25.

⁵⁴ Eryılmaz, 2010, s.25; Mouzelis, 2003, s.11.

⁵⁵ Önder, 2013, s.46; Mouzelis, 2003, s.11-12.

⁵⁶ Jacoby, 1976, s.90-91.

kaldırarak, daha sonra bürokrasi ile mücadele başlayacaktır. Bürokrasinin ortadan kaldırılması esasında devletin ortadan kaldırılması demektir. Bürokrasinin sömürücü ve baskıcı karakteri ve insanları yönetmekten ibaret asalak yapısı artık eşyaları yönetmeye dönüşecektir. Marx'a göre sosyal sınıfların ve sömürünün olmayacağı komünist toplumda bürokrasiye de ihtiyaç olmayacaktır. Bu kayboluş, toplum içinde bürokrasinin kademeli olarak yok edilmesiyle sağlanacaktır. Daha açık söylemek gerekirse, bürokrasinin yapmış olduğu işler asalak olmayan bir tarzda tüm toplum üyelerince yapılacaktır. Ona göre gerçek bir demokratik devlette bürokrasi aşılabilecek, sivil toplumun kendisi yürütme fonksiyonunu (bürokratik işleri) üstlenecektir. Yönetim ve kamusal işler, bürokratların özel işletmeleri olmaktan kurtarılacaktır⁵⁷.

Bürokrasideki bu radikal dönüşüm Marx'ın komünist toplum kavramıyla yakından bağlantılıdır. Bu toplumda işbölümü diye bir şey yoktur. Çünkü işler, herkesin her şeyi yapabileceği bir şekilde dönüştürülecektir. İş bölümünün bitmesi yabancılaşmanın sona ermesini ve bireysel özgürlük çağının başlamasını müjdeleyecektir. Gerçek demokratik bir yönetim ancak bu şekilde kurulabilecektir. Böyle bir demokrasinin vatandaşı olan işçi aynı zamanda hem seçen ve seçilen hem de yöneten ve yönetilen olacaktır. Bu tür bir "otoyönetimle" devlet ortadan kalkacak ve halkın yönetimi gerçek temellerine kavuşmuş olacaktır⁵⁸. Başka bir ifadeyle sınıfsız toplumun kurulmasıyla devlet ortadan kalkacak dolayısıyla bürokrasiye ihtiyaç duyulmayacaktır.

2.2.2. Lenin'in Bürokrasi Hakkındaki Görüşleri

Lenin, tıpkı Marx gibi bürokrasinin proletarya devriminden sonra gittikçe zayıflayacağını ve bir kalıntıya dönüşeceğine inanmaktadır. Lenin'e göre devrim sürecinde proleteryanın devletle ilişkisinin temelinde bürokratik ve askeri makinenin parçalanması vardır. Ona göre devrim sürecinde sıradan insanlar eskiden imtiyazlı bürokratların yapabilecekleri işleri yapar hale gelecekleri için bürokratlara ihtiyaç ortadan kalkacaktır. Bürokrasi, "ilkel demokrasi"ye dönüşerek yıkılacak ve devlet fonksiyonları toplumun her bir bireyi tarafından yapılabilecektir. Lenin bu söylediklerinin mümkün olduğuna gerçekten inanıyordu. Çünkü devletin yönetsel fonksiyonlarının büyük bir çoğunluğu öylesine basitleştirilecek-

⁵⁷ Mouzelis, 2003, s.13.

⁵⁸ Mouzelis, 2003, s.13.

ti ki, kaydetme, form doldurma ve listeleme gibi rutin işlere dönüşecekti. Dolayısıyla yönetim ve bürokratik işler okuma yazma bilen herkesin yapabileceği bir iş olacaktı⁵⁹. Bu bakımdan yönetsel fonksiyon yapan herhangi birine verilen ücret işçilere verilen ücretten fazla olmayacaktı. Üst düzey memurların özel ödenekleri ve diğer ekonomik imtiyazları ortadan kalkacaktı. İstisnasız bütün memurların ücretleri işçi ücretlerine indirilecek ve böylece bütün işçi ve köylülerin çıkarları birleşerek kapitalizmden sosyalizme geçişte bir köprü fonksiyonu görecek⁶⁰.

Eski bürokratik makinenin yerine yenisi kurulacak yeni makine emir komuta zinciri içinde çalışmayacak, aksine basitleştirilmiş rutin işler yapacaktır. Dolayısıyla tedrici bir geçiş değil, sürece yayılmış total bir geçiş söz konusu olacaktır. Lenin, sosyalizmin bir devlet biçimi olduğunu kabul etmektedir. Fakat onun devlet fonksiyonları farklı bir şekilde organize edilmiştir. Buna göre devlet artık sömürmeyecek ve burjuva toplumundan tamamen bağımsız olacaktır. Böylece yöneticilerin diğerleri üzerindeki imtiyazlı konumları sona erecektir. Eski bürokratik makine devletin baskı aleti konumundadır. Dolayısıyla sadece polis ve ordu değil, bankaların, fabrikaların, akademilerin ve sendikaların işlemleri proleteryanın temsilcileri tarafından sökülüp yıkılacak ve bu faaliyetler kapsamlı olarak ülkenin bütününe yayılacaktır. Eskiden burjuva devletin hizmetinde olan birçok kurum ortadan kaldırılacak ve özel mülkiyetin elindekilere el konulacaktır⁶¹.

“Devlet ve Devrim” adlı eserinde Lenin, bürokrasiyle nasıl mücadele edileceğini ele almaktadır⁶². Yeni rejimde ortalama ücret alan yöneticiler her türden ve her dereceden bilgiye sahip olacaklardır. Lenin, yönetim ve yöneticilere ihtiyaç olduğunu kabul etmektedir. Ancak bunlar, nüfus içinde özel bir tabaka oluşturmayacaklardır. Devletin fonksiyonları basitçe işçilerin kendilerinin yaptığı rutin hesap ve kontrollere dönüştükçe kamu fonksiyonları politik karakterlerini kaybedecekler ve basit yönetsel fonksiyonlara dönüşecektir. Bununla birlikte teknik personel ortadan kalkmayacaktır. Lenin, yönetsel kontrol ve muhasebe ile bilimsel olarak eğitilmiş mühendis, ziraatçı gibi personeli birbirinden ayırmaktadır. Bu ikinci tür personel birer öncü gibi çalışacaklar ama işçi kurumlarının denetimi altında olacaklardır.

⁵⁹ Bendix, 1950, s.503.

⁶⁰ Smith, 1988, s.85; Bendix, 1950, s.504.

⁶¹ Smith, 1988, s.85-86.

⁶² Mouzelis, 2013, s.13-14.

Oysa gelişmeler Lenin'in öngördüğü gibi olmadı. Gerek devrim süresinde ve gerekse sonrasında yaşananlar büyük bir başarısızlığa işaret ediyordu. 1920'lerin başlarında Lenin, Sovyet bürokrasinin beklenen performansı göstermekten uzak olduğunu kabul etmek durumunda kaldı. Çalışan işçilerin yönetim deneyimi yoktu. Bolşevik liderliğin bile milyonlarca insanı kapsayacak organizasyon üretim ve dağıtım konusunda bilgisi yeterli değildi. Lenin bütün eksikliklerin işleri organize eden ve yönetenlerin yetersizliğinden kaynaklandığını söylemekteydi. Komünist liderlik yönettiğini zannediyordu. Fakat aslında yönetiliyordu. Bundan dolayı yönetim konularına daha fazla çalışmaları gerekiyordu. Ekonominin gittikçe bozulması sonucunda Lenin, uzmanlığın ve yönetimin zannettiklerinden daha fazla önemli olduğunu kavradı. Lenin, son dönemlerinde Amerikalı mühendis F. W. Taylor'un verimliliği artıran teknikleriyle yakından ilgilenmişti. Ona göre uzmanlar sosyalizm altında iyi motive edilirlerse, kapitalizmde olduğundan daha iyi hayat şartlarına sahip olabiliyorlardı. Dolayısıyla Lenin, uzman ve yöneticileri en azından gelişmenin uç noktalarına varıncaya kadar önemli bir sosyal tabaka olarak görmekteydi⁶³.

2.2.3. Rizzi ve Djilas'ın Görüşleri

Rizzi, Sovyet bürokrasisinin kapitalistler kadar proletaryayı sömürdüğünü ve ona egemen olduğunu söylemektedir. Ona göre Sovyetler Birliği'nde üretim araçları sosyalleşmemiş aksine devletleşmiştir. Üretim araçları halka değil, devlete ve onun sahibi olan bürokrasiye aittir. Kapitalistlerin yaptığı sömürünün benzeri Sovyet düzeninde bürokrasi tarafında yapılmaktadır. İşçilerin emeği olan "artık değeri" kapitalistler değil, bürokrasinin üst basamaklarındaki (teknisyen, müdür, uzman vb.) memurlar almaktadır⁶⁴.

Rizzi'ye göre bu yöndeki gelişmeler sadece Sovyetler Birliği'nde değil, faşist ülkelerde ve refah devleti uygulaması yapan birçok kapitalist ülkede de görülmektedir. Rizzi'ye göre bu devletlerde bürokrasi hâkim sınıfların bir aracı değil, bizzat kendisi hâkim sınıftır. Bütün Dünya'nın bürokratikleşmesi mutlu sonun yaklaştığına dair önemli bir işarettir. Sınıfsız topluma geçişte bürokratik kolektivizmin kurulması gerekir. Bürokratik kolektivizm, kapitalizmden sosyalizme geçişte bir ara kademe olarak en son "sömürü dönemini" oluşturur. Böylece Rizzi,

⁶³ Smith, 1988, s.87-88.

⁶⁴ Eryılmaz, 2010, s.29; Önder, 2013, s.101; Mouzelis, 2003, s.32; Çevikbaş, 2014, s.92.

Marxist diyalektik planı geçersiz ilan etmektense ona bir ara kademe ilave ederek bu geçersizliği zamana yaymaya çalışmaktadır⁶⁵.

Djilas (1911-1995), Weber'in fikirlerini Sovyetlere uygulayarak "Yeni Sınıf" adlı kitabında totaliter komünizmin eleştirisini yapmıştır. 1936 yılında eski Rusya'da yeni anayasa yayınlandığında Stalin "sömüren sınıf"ın yok edildiğini duyurmuştu. Eski toplumsal sınıflar ve kapitalistler yok edilmişti ama bunlara benzemeyen yeni bir sınıf yaratılmıştı⁶⁶. Djilas'a göre bu "yeni sınıf" bürokrasinin kendine has bazı özelliklerinin yanında önceki egemen sınıfların özelliklerini de bünyesinde taşımaktadır. Siyasi kontrol gücünden dolayı idari tekele ve özel ayrıcalıklara sahip olan yeni sınıf konforlu bir hayat sürer. Ancak bu yeni sınıf tam olarak bir bürokrasi olarak nitelendirilemez çünkü bu sınıf içinde bürokrat ve devlet görevlileri değil, parti üyeleri hâkim konumdadır. Djilas'a göre komünist rejimlerde bürokrasinin gücü üretim araçlarını kontrol etmesinden kaynaklanır. Bunun anlamı ise komünist sistemin gittikçe devlet kapitalizmi formuna benzeceğidir⁶⁷.

Sovyet sistemindeki özel imtiyaz ve ayrıcalıkları analizinin hareket noktasına yerleştiren Djilas, bu konumda olan bürokratları "yeni sınıf" olarak adlandırmıştır. Ona göre proleterya diktatörlüğü imtiyazlı bir sınıf formunda bürokrasiyi ortaya çıkarmıştır. Bürokrasiye tam olarak sınıf gözüyle bakmasa da onun üretim ve dağıtım üzerindeki tekel konumu onun imtiyazlı ve ekonomik ayrıcalıklı bir yapı arzettiğini açıkça ortaya koymaktadır. Ona göre bürokrasi bir sınıf değil, kapitalizmden komünizme geçiş aşamasında reaksiyoner anti-sosyalist eğilim içindedir. Djilas yeni sınıf içine bütün sosyalist memurları değil, sadece parti bürokrasisi ile üyelerini ve politik bürokrasiyi dâhil etmektedir. Genel yaklaşımı bakımından Lenin'in formülasyonuna uygun olarak, komünist olmayan rejimlerde bürokratlar, seçilmiş siyasilerin emri altında çalışanlar ve siyasetçiler onların üzerinde yetkiye sahiptirler kanaatinde. Komünist rejimlerde ise ne siyasi üstadları vardır ne de onlara emir veren siyasi amirleri vardır⁶⁸.

⁶⁵ Önder, 2013, s.101-102; Eryılmaz, 2010, s.29; Mouzelis, 2003, s.32.

⁶⁶ Alev Alatlı, (2010), Batıya Yön Veren Metinler, IV, Kapadokya MeslekYüksek Okulu Yayınları, s.1648.

⁶⁷ Önder, 2013, s.104-105.

⁶⁸ Smith, 1988, s.110-111.

SONUÇ

Bürokrasinin aşığılanması, yabancılaşma ve burjuvayla ittifakı gibi hususlarda Marx'ın analizleri önemlidir. Marx bürokrasiyi, kapitalist düzenin kendisine sağladığı ayrıcalıklar karşılığında kurulu iktidar yapısını koruyan ve devam ettiren asalak bir mekanizma olarak görmektedir. Oysa Weber, Marks'tan farklı olarak bürokrasiyi parazit bir organizma olarak değil kapitalizmin işlerliği için zorunlu rasyonel işleyen bir örgüt olarak görmektedir. Kapitalizmin ihtiyaç duyduğu uzmanlık ve teknik bilgiye sahip örgütlenme modeli olarak bürokrasiye yaklaşmaktadır. Ona göre rasyonalizasyon süreci, uzmanlaşma gereksinimi, yazınlık ve kurallara dayanma gibi bürokratik özellikler modern toplumun gelişmesi bakımından oldukça önemlidir ve bürokrasi bu imkanı sunmaktadır.

Kapitalist ve komünist rejimlerde uzmanlığın ve profesyonelliğın kaçınılmazlığı açık olarak kabul edilmiştir. Eski Sovyetlerde ve Doğu Avrupa ülkelerinde ve eski Çin'de komünizmin oluşum şekli birbirinden farklı olsa da hepsinde gözlenen ortak özellik uzmanların önemli bir sosyal tabaka olarak ön plana çıkmış olmaları ve yönetim araçları üzerinde kontrol kurmuş olmalarıdır. Ancak Marxist bürokrasi teorilerinin önemli eksikliklerinden biri sosyalist sistemlerdeki bürokratizasyona fazla ilgi göstermemeleri ve kapitalizm üzerinde odaklanmalarıdır. Marx ve Engels açısından sorun sınıfsız bir topluma ulaşıldığında devletle birlikte bürokrasinin de ortadan kalkmasıyla çözülecektir. Oysa sosyalist toplumlarda işçiler hiçbir zaman kapitalist ülkelerde sahip oldukları demokratik haklara kavuşmamışlardır. Marx bütün siyasi gücü tekelinde tutan devlet olarak bürokrasinin bu denli hâkimiyet kuracağını düşünmemekteydi.

Mises serbest girişimi savunarak bürokrasiye yoğun eleştiriler getirmekte ve onu serbest girişimi kontrol eden hükümet biçimi olarak göstermektedir. Bürokrasi şeytan değildir ama onun genişlemesi ve bürokratik yönetimin uygulanması büyük sakıncalara yol açar. Esasında Mises bürokrasiyle demokrasinin uyuşmayacağı fikrine katılmaz. Aksine bürokrasi idaresinin demokrasiler için zaruri olduğunu ileri sürer: Ona göre bürokrasi tek başına ne iyi ne de kötüdür. Ancak devlet yönetimi bürokrasiyi zorunlu kılmaktadır.

Bürokrasi, Marxist düşünürlerin üzerinde durduğu kapsamdan daha geniş ve karmaşık bir sosyal olgudur. Weber, üretim araçlarının toplumsallaştırılmasının

devlet bürokrasisine bağımlılığı gündeme getireceğini söylemiştir. Bürokrasiyi birey açısından pranga olarak değerlendiren Weber bu şekilde ortaya çıkan sosyalizmin vahim bir köleliğe ve sömürüye yol açacağı öngörüsünde bulunmuştur. Daha o tarihte bürokrasinin yükselişini işçinin değil, memurun diktatörlüğü olarak nitelemesi ilginçtir. Weber, yaşadığı dönemde etkili olan sosyalist hareketlerin devlet bürokrasisinin etkinliğini artıracaklarını ve sonunda totaliter rejimleri ortaya çıkaracaklarını tahmin etmiştir⁶⁹. Nitekim 20. ve 21. yüzyılda yaşanan deneyimler, Marxist uygulamada bürokrasinin ihmal edilmesinin nasıl büyük hata olduğunu ortaya koymuştur. Sosyalist düşüncenin önemli teorisyenlerinden olan Lenin'in bu yöndeki gelişmeleri kavradığı söylenebilir. Ancak kapitalist sisteme sahip liberal ülkelerle yaşanan sıkı rekabet onun bu gerçeği görmezden gelmesine ve uzmanlara ve teknisyenlere imtiyaz tanımına neden olmuştur. Lenin bu imtiyazlı durumun ilerleyen yıllarda ortadan kaldırılacağını söylese de bu hiçbir zaman gerçekleşmemiş aksine uzmanların etkileri gittikçe artmıştır. Rizzi ve Djilas'ın üzerinde durdukları husus işte tam olarak bu sözünü ettiğimiz teknisyen ve bürokratların partiyi ele geçirme ve kendi iktidarlarını kurma olgusudur. Weber'in belirttiği gibi bürokrasi bir kez kurulduktan sonra kaldırılması en zor olan (hatta mümkün olmayan) örgüttür uyarısı tarihsel açıdan gerçekleşmiş ve Sovyetler Birliği yıkılana kadar komünist partinin yönetimi altında kalmıştır. Verimliliği ve etkinliği göz önünde bulundurmadan ülkeyi yöneten parti örgütü belli bir süre sonra kaynakların kötü kullanımı nedeniyle ülkenin iflasına ve parçalanmasına neden olmuştur. Sovyetler birliğinin yıkılmasının ardından "tarihin sonu"nu ilan eden Fukiyama'nın iddiaları uzun bir süre tartışılmıştır. Fukiyama kapitalizmden sonra sosyalist-komünist toplum döngüsünün gerçekleşmediğini ve liberalizmin insanlığın ulaştığı en yüksek değer olarak tarih sahnesinde zafer kazandığını iddia etse de ideolojilerin insanların sorunlarına çözüm üreten görüşler olarak hiçbir zaman ortadan kalkmayacağını belirtmek gerekir.

Bu bakımdan genel olarak liberal düşünürler bürokrasinin minimal tutulması kaydıyla devleti yönetmek için rasyonel işleyen bir mekanizma olduğunu düşünürken sosyalist düşünürler onun verimsiz ve asalak bir araç olduğunu ileri sürerler. Liberallere göre bürokratik temelli darbeler ve totaliter yönetimler bürokrasinin gereksiz yere yaygınlaştırılması sonucunda ortaya çıkar. Devlet asıl

⁶⁹ Eryılmaz, 2010, s.30.

yapması gereken görevleri yaptığı müddetçe bürokrasinin verimsizliği bir sorun oluşturmaz. Çünkü devlet faaliyetleri sınırlandığı için çok fazla bürokrat istihdamına gerek görülmez. Oysa sosyalist düşünürler, bürokrasiyi verimsiz ve kapitalistlerin dolap çevirme aparatı olarak görmelerine rağmen kurdukları düzende bütün işleri memurlara yaptırarak etkin olmayan bir devlet yönetimi kurduklarının farkına varamamışlardır.

KAYNAKLAR

- Alatlı, A. (2010), **Batıya Yön Veren Metinler, IV**, Kapadokya MeslekYüksek Okulu Yayınları,
- Ammons, D.N. (1985), "Common Barriers to Productivity Improvement in Local Governments", **Public Productivity Review**, 9 (4), 293-310.
- Anderson, W.F., Newland, C.A., Stillman, R.J., II, (1983), **The Effective Local Government Manager**, International City Management Association, Washington, D.C.
- Atiyas, İ., Sayın, Ş. (2000), "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", **Kamu Mâliyesinde Saydamlık**, Tesev Yayın, İstanbul.
- Balk, W.L. (1984), "Productivity in Government: A Legislative Focus", **Public Productivity Review**, 8 (2), 148-161.
- Ball, A. ve Peters, G. (2007), **Çağdaş Siyaset ve Yönetim**, 1. Basım, Yayın Odası, İstanbul.
- Bendix, R. (1950), "Socialism and the Theory of Bureaucracy", **The Canadian Journal of Economics and Political Science**, Vol. 16, No. 4.
- Berman, E. (1994). "Implementing TQM in State Governments: a Survey", **State and Local Government Review**, 26 (1) : 46-53.
- Berman, E. (1998). **Productivity in Public and Nonprofit Organizations**, Sage Publications Thousand Oaks.CA.
- Bouckaert, G.(1992), "Public Productivity in Retrospective", **Public Productivity Handbook**, edit. Marc Holzer, Marcel Dekker Inc. New York.
- Brynard, D.J.(1995), "Combating Red Tape in the Public Sector", **International Journal of Public Sector Management**, 8,(4).
- Chackerian, R. (1996) "Reorganizasyon of State Governments: 1900-1985", **Journal of Public Administration Research and Theory**, 6 (1):25-47.
- Chaiken, J.M., Burns,W. (1978). **Improving Station Locations and Dispatching Practices in Fire Departments: A Guide for Fire Chiefs and Local Government Executives**, U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington, D.C.
- Chi. K. (1992) "Trends in Executive Reorganization", **Spectrum: The Council of State Governments**, 65 (2) : 33-40.

- Çevikbaş, Rafet, (2014), “Bürokrasi Kuramı ve Yönetiş İşlevi”, **Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, Aralık 2014.
- Donaldson, L. (1985), **In Defence of Organisation Theory: A Reply to the Critics**, Cambridge University Pres. Cambridge.
- Downs, G.W., Larkey, P.D. (1986) **The Search for Government Efficiency**, Random House, New York.
- Drucker, P.F. (1980), “The Deadly Sins in Public Administration”, **Public Administration Review**, 40 (2).
- Drucker, P.F. (1992) **Etkin Yöneticilik**, çev.A. Özden, N.Tunalı, Eti Yayınları, İstanbul.
- Ergun, Turgay, (1997), “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 30(4).
- Eryılmaz, B.(2002), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Fainstein, N.I., Fainstein, S.S. (1972). “Innovation in Urban Bureaucracies”, **American Behavioral Scientist**, 15 (4).
- Garnett, J. (1980). **Reorganizing State Government: The Executive Branch**, West-view Pres, Boulder, CO.
- Gladden, E.N.(1972), **A History of Public Administration**, Vol. 1. Frank Cass, London.
- Gören, İ. (2000), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, Tesev Yayını, İstanbul.
- Gümüş, B. (2011), “Bürokratik Aygıt”, **Siyaset Biliminde Kuram-Yöntem-Güncel Yaklaşımlar**, (Edit. Baran Dural), Kriter Yayınları, İstanbul.
- Henry, N.(1975), “Paradigms of Public Administration”, **Public Administration Review**, 35(4):378-386.
- Hibou, Béatrice. (2015), **The Bureaucratization of The Wold in the Neoliberal Era**, Palgrave Mcmillan, New York,
- Jann, W. 1997, “Public Management Reform in Germany: A Revolution without a Theory?”, **Public Management and Administrative Reform in Western Europe**, ed. Walter, J.M.Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, Lexington, Massachusetts.
- Lipow, Arthur. (1996), **Political Parties and Democracy**, Pluto Press, London.

- Martin, D.W. (1992), "Management Classics and Public Productivity", **Public Productivity Handbook**, ed. Marc Holzer, Marcel Dekker Inc. New York.
- Moe, R.(1982), "A New Hoover Commision: A Timely İdea of Misdirected Nostalgia?", **Public Administration Review**, 42(3):270-277.
- Mouzelis, N. P. (2003), Örgüt ve Bürokrasi, (Çev. Bahadır Akın), Çizgi Yayınları, Konya.
- Nash, G.D.(1969), **Perspectives on Administration: The Vistas of History**, Institute of Governmental Studies, University of Calilornia, Berkeley.
- Önder, M. (1997), "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Eylül, Sayı: 416.
- Önder, Özgür. (2013), **Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm**, Otorite Yayınları, Ankara.
- Öztürk, N. K.(2017), **Bürokrasi Siyaset İlişkileri ve Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, N.K. (2003) **Bürokrasinin Gücü**, Siyasal Kitapevi, Ankara
- Öztürk, N. K. (2004), "Kamu Yönetiminde Verimlilik", **Türk İdare Dergisi**, S.445(1), Yıl:76, ss.1-27.
- Öztürk, N. K. (2004), "Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye", **Türk İdare Dergisi**, 442(1), Yıl:84, ss.1-17.
- Peters, B.G.(1992), "Public Policy and Public Bureaucracy", ed. Douglas E. Ashford, **History and Context in Comparative Public Policy**, University of Pittsburgh Pres, Pittsburgh.
- Peters, B.G.(1997), "A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe", (edit.), W. J.M. Kickert, **Public Management and Administrative Reform in Western Europe**, Edward Elgar, Cheltenham.
- Savas, E.S. (1987), **Privatization: The Key to Better Government**, Chatham House, Chatham, New Jersey.
- Smith, B.C.(1998), **Bureaucracy and Political Power**, St.Martin's Pres., New York.
- Stanley, D.T. (1972), **Managing Local Government Under Union Pressure: Studies of Unionism in Government**, Brookings Institution, Washington, D.C.

- Steiss, A.W., Daneke, G.A. (1980), **Performance Administration: Improved Responsiveness and Effectiveness in Public Service**, Lexington Books,
- Stiglitz, J.E.(1988), **Economics of the Public Sector**, 2d.ed.,Norton, New York.
- Şaylan, G. (2000), **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Şen, M.L.(1995), “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, c. 28(1).
- Tataroğlu, Muhittin. (1997) Türkiye’de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar Bürokrasi İlişkileri, **Doktora Tezi** (Yayınlanmamış), DEÜ. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İzmir,
- Walsh, K., Deakin, N., Smith, P., Thomas, N.(1997), **Contracting for Change:Contracts in Health, Social Care and other Local Government Services**, Oxford Univ. Pres. Oxford.

İBN HALDUN'UN TEMEL KAVRAMLARININ DEVLET TEORİSİ IŞIĞINDA ÇEVİRİSİ

The Translation of Ibn Khaldun's Fundamental Concepts in the Light of State Theory

Doç. Dr. Ergin ERGÜL*

Geliş Tarihi: 07.10.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 03.12.2021

ÖZ

İbn Haldun (1332-1406), Arapça kaleme aldığı Mukaddime adlı anıtsal eserinin konusunu oluşturan "toplum ve medeniyet bilimi" (ilm-i umran) çerçevesindeki görüşleriyle devlet teorisi alanında, evrenselliği ve güncelliği vurgulanan bir düşündürdür. Düşünür, Mukaddime'de toplumsal ve siyasal alanda gözlemlendiği bir dizi evrensel olguyu kavramsallaştırmış ve bu kavramları eserinde tutarlı bir şekilde kullanmada büyük bir özen ve titizlik göstermiştir. Bu kavramlar arasında hem İbn Haldun'un toplum ve medeniyet teorisinde hem günümüz devlet teorisinde bazı kavramlar büyük önem taşımaktadır. Bunlar; ictima (sosyal yaşam), umran (toplum ve medeniyet), asabiya (sosyal güç dayanışması), vazi (otorite), tegallub (egemenlik), mulk (iktidar), devle (devlet), kahr (zor) ve sultan (hükümet) kavramları olarak sıralanabilir. Mukaddime belli başlı dünya dillerine, bazılarına birden fazla olmak üzere çevrilmiş evrensel bir eserdir. Türkçe'de de birden fazla çevirisi vardır. Ancak çok sayıda çeviri İbn Haldun'un devlet teorisi üzerine çalışma yapacak akademisyenlerin işini kolaylaştırmamaktadır. Çünkü İbn Haldun'un kullandığı temel kavramların tercümeleri çeviriden çeviriye farklılık göstermektedir. Hatta bazı çevirilerde aynı kavram için farklı terimler kullanılabilir. Türkçe çevirilere bakıldığında özellikle bazılarının dilinin eskili olduğu

Abstrack

Ibn Khaldun (1332-1406) is a thinker whose universality and actuality are emphasized in the field of state theory with his views within the framework of "science of society and civilization" (ilm-i umran), which is the subject of his monumental work Muqaddimah, which he wrote in Arabic. The philosopher conceptualized a series of universal phenomena that he observed in the social and political field in the Muqaddimah and showed great care and diligence in using these concepts consistently in his work. Some concepts are crucial in Ibn Khaldun's theory of society and civilization and today's state theory. These concepts can be listed as; ictima (social life), umran (society and civilization), asabiya (social power solidarity), wazi (authority), tagallub (sovereignty), mulk (power), dawla (state), qahr (force) and sultan (government). Muqaddimah is a universal work that has been translated into major world languages, some more than once. It also has more than one translation in Turkish. However, many translations do not make it easier for academics to research Ibn Khaldun's state theory. Moreover, because the translations of the basic concepts used by Ibn Khaldun differ from translation to translation, in some translations, different terms may be used for the same concept. When we look at the Turkish translations, it is seen that some of them are old,

* Ankara Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı, ergin.ergul@ankamedipol.edu.tr
ORCID ID: 0000-0002-6974-6594

ve orijinal kavramların çevrilmeksizin aynen kullanıldığı, bazılarında ise dilinin yeniliğine rağmen teknik ve bilimsel kavramların özenli kullanılmadığı görülmektedir. Bu durum iyi derecede Arapça bilmeyen akademisyenler açısından Mukaddime'den istifadeyi güçleştirmektedir. Çalışma, söz konusu temel kavramların Türkçe, İngilizce, Fransızca ve İspanyolca çevirilerdeki karşılıklarını araştırmakta ve kavramların karşılık geldiği olguların günümüz devlet teorisi ve kamu hukukundaki karşılıklarını dikkate alarak, her bir kavram için en uygun çeviriyi ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: İbn Haldun, Mukaddime, Devlet Teorisi

and the original concepts are used precisely without translation, and in some, despite the novelty of the language, technical and scientific concepts are not used carefully. This situation makes it difficult to benefit from the Muqaddimah for academics who do not know Arabic well. The study investigates the equivalents of these basic concepts in Turkish, English, French and Spanish translations and aims to reveal the most appropriate translation for each concept, taking into account the equivalents of the phenomena to which the concepts correspond today's state theory and public law.

Keywords: Ibn Khaldun, Muqaddimah, State Theory

GİRİŞ

İbn Haldun (ö.1406), 14. yüzyılda modern öncesi bir dönemde yaşamış, ancak insanlığın en önemli sosyal düşünürlerinden birisi olarak kabul edilen bir Müslüman hukukçu düşünürdür. Anıtsal eseri Mukaddime'yi inceleyen yorumcuların çoğunluğu İbn Haldun'un yaşadığı dönemin aksine sosyal ve siyasi olguları gözleme ve analiz metodunun şaşırtıcı bir modernlik ve özgünlük içerdiğini ve Orta Çağ sonrası Batı düşüncesinden birkaç yüz yıl ileri olduğunda hemfikirdir.

“Dünya tarihinin başka önemli düşünürleri gibi İbn Haldun da, hem kendi döneminin, toplumunun ve kültürünün ürünü hem de kendi çağını aşan bir düşünürdür. Bazı yorumcuların önerdiğinin aksine, İbn Haldun “bedeviliği” ve “İslam'a has olanı” değil; evrensel bir veri olarak iktidarı, toplum ve medeniyetin vardığı son aşama olan devletin kuruluşunu ve çöküşünü ele almaktadır.”¹

İbn Haldun, insan toplum ve medeniyeti alanında *umran* adlı bir bilim dalı kurucusu olarak, toplumsal ve siyasal alanda gözlemlediği bir dizi evrensel olguyu kavramsallaştırmış ve bu kavramları eserinde tutarlı bir şekilde kullanmada büyük bir özen ve titizlik göstermiştir.²

¹ Hamit Bozarıslan (2016). *Lüks ve Şiddet, İbn Haldun'da Tahakküm ve Şiddet*, çev. Melike Işık Durmaz, İletişim Yayınları, İstanbul, s.13

² Ergin Ergül (2018). *Hukukçu ve Siyaset Bilimci Kimliğiyle İbn Haldun*, Adalet Yayınevi, 3. Bası, Ankara, s.5.

“İbn Haldun’un anahtar kavramlarının özelliği, başka zaman ve mekanlarda üretilen diğer kavramlar gibi ebedi olmalarıdır. Onun kavramsallaştırması, tam anlamıyla bir tutarlılık ve anlam arayışının hizmetindedir. Anlatısında kullandığı tarihsel örnekler ne kadar çok olsa da, kullandığı anahtar kavramlar yaklaşık yirmi ile sınırlıdır”.³

Dale’nin yerinde tespitiyle, “çoğu çağdaş tarihçi ve sosyal bilimci, onun önerdiği yeni bilimi açıklamak için yineleyerek hatırlattığı felsefi kelime dağarcığı, kavramlar ve yöntemlere aşına değildir. Oysa bu bilgiden yoksun olan akademisyenlerin bu metni belirli bir seviyenin ötesinde anlamaları mümkün değildir”.⁴

Mukaddime’nin Fransızca’ya, 2002 yılında üçüncü çevirisini yapan Abdesselam Cheddadi’nin ifade ettiği gibi, Mukaddime’nin temel kavramlarının yanlış kullanımı, onun tüm toplum, siyaset ve devlet teorisinin eksik ve yanlış yorumlanmasına yol açabilmektedir:

*Merkezi bir siyasal iktidarın ve belli büyüklükte bir bürokrasinin olduğu her kültürel alanda olduğu gibi, klasik dönemin Arap imparatorluğunda (8-9 ile 11-12. yüzyıllar arasında) bir iktidar ve devlet idaresi teknik sözlüğü oluşturulmuştur. Bu kelime dağarcığı siyasi ve tarihsel literatürde olduğu kadar günümüzde kamu hukuku dediğimiz konuya karşılık gelen hukuk alanında da kaydedilmiştir. İbn Haldun, açıkça bu mirası siyasi ve sosyal teorisini açıklarken, ama daha özel olarak kurumlarla uğraşırken kullanır. Ancak, tam anlamıyla sosyolojik bir düzeye geçtiğimizde bu kelime dağarcığı yetersiz kalmaktadır. İbn Haldun, kendi kavramlarını ifade etmek için, Antik Çağ filozoflarından beri teorisyenlerin aşına olduğu bir yöntemle başvurmuştur; bir terimi mevcut kullanımından daha sınırlı bir teknik anlam vermek için değiştirmiş ve daha nadir olarak da yeni terimler icat etmiştir. Bunlar, ictimâ insâni (insan sosyal yaşamı), mülk (iktidar), umrân (medeniyet), tevahhuş (kent halkından uzak yaşam), teennüs (kent merkezinde veya yakınında yaşam), asabiyye (dayanışma, kabile rubu, sosyal güç), vazı’ (bağlayıcı otorite), bedâvet (kırsal sosyal yaşam biçimi, kırsal uygarlık), hadâret (kent sosyal yaşam biçimi, kent uygarlığı), ma’âş (geçim kaynağı), a’mâl (iş), meleke (alışkanlık, öğrenme sonucunda edinilen beceri) vb. Bu kavramsal çerçeve çok önemlidir ve anlamı tam olarak kavranılmadığında, İbn Haldun’un tüm sosyal ve siyasi teorisi üzerinde gerçekten yanlış yorumlamalar yapma riski vardır.*⁵

³ Bozarıslan (2016), s. 27-28

⁴ Stephen Frederic Dale (2018). **İbn Haldun ve İnsan Bilimi**, Çev. Ayşecan Ay, Canan Doğan, Say Yayınları, İstanbul, s. 13

⁵ Abdesselam Cheddadi (2006). **Actualité d’Ibn Khaldûn-Conférences et entretiens**, Reconnaissances d’Ibn Khaldûn, Maison des Arts, des Sciences, Temara, s.190

Günümüzde kamu hukuku, devlet teorisi, hukuk sosyolojisi, siyaset sosyolojisi ve siyaset biliminin temel kavramları arasında yer alan “iktidar”, “egemenlik” ve “devlet” İbn Haldun sonrası modern çağda terim ve içerik olarak belirginleştiği varsayılan kavramlardır.⁶ Bu kavramların İbn Haldun tarafından kullanılması ve kullanımının güncelliği üzerinde bir değerlendirmede bulunabilmek için herşeyden önce, bunların terim olarak düşünür tarafından nasıl kullanıldığı ve olgusal boyutlarının nasıl açıklandığı ile nasıl kavramsallaştırıldığı belirlenmesi gerektiği aşikardır.

Mukaddime, belli başlı dünya dillerine çevrilmiş evrensel bir eserdir. En fazla çevirisi de Türkçeye yapılmıştır. Türkçeye ilk çevirisi olan 1730 tarihli Pirizâde çevirisi⁷ dışında, birisi Fransızca'ya yapılan ikinci çeviriden (Monteil, 1967) çeviri olmak üzere çeviri veya yayına hazırlama şeklinde altı yayın daha mevcuttur. Bir çok dünya diline çevrilen Mukaddime'nin Fransızca'da üç, İspanyolca'da iki ve İngilizce'de bir çevirisi vardır. Ancak çok sayıda çeviri İbn Haldun'un devlet teorisi üzerine çalışma yapacak kamu hukukçularının ve siyaset bilimcilerin işini Türkçede olsun diğer dillerde olsun kolaylaştırmamaktadır. Çünkü İbn Haldun'un kullandığı temel kavramların tercümelemleri çeviriden çeviriye farklılık göstermekte ve bu farklılıkların tutarlı ve üzerinde mutabık kalınan bir açıklaması da bulunmamaktadır.

Türkçe çevirilere bakıldığında özellikle bazılarının dilinin eskiliği ve orijinal kavramların çevrilmeksizin aynen kullanılması, bazılarında ise dilinin yeniliğine rağmen teknik ve bilimsel kavramların özenli kullanılmaması, iyi derecede Arapça bilmeyen akademisyenler açısından Mukaddime'den istifadeyi güçleştirmektedir.⁸

⁶ Örnek olarak bu tespiti Beriş şöyle ifade eder: Her toplumda yöneten ve yönetilen ayrışması bulunsa da 15. yüzyılla beraber işlevsel bir aygıt olarak beliren modern devlet, insanlık tarihi göz önünde bulundurulduğunda görece yeni bir olgudur. Egemenlik de modern devletin bir kavramı, dolayısıyla modernitenin yarattığı toplumsal, ekonomik ve siyasi ilişkilerin sonucudur. Hamit Emrah Beriş (2006). **Küreselleşme Çağında Egemenlik**, Lotus Yayınları, Ankara, s.31.

⁷ Bkz. Pirizâde Mehmed Sahib (2015). **Tercüme-i Mukaddime-i İbn Haldun**, 1. Cilt, Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı, İstanbul

⁸ Bkz. Oktay Uygun (2008), **İbn Haldun'un Toplum ve Devlet Kuramı**, XII Levha, İstanbul, s. 4, Ergül, 2018, s.VII. En yaygın kullanılan çevirilerden birinin eleştirisi için bkz. Mehmed Hayri Kırbaçoğlu. (1986), “İbn Haldun'un Mukaddimesi'nin Yeni Bir Çevirisi Üzerine”, Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 27: 363-398. Ayrıca dört çeviriyi bir paragraf üzerinden değerlendiren daha kısa bir makale için bkz. Celalettin Divlekci, “Bir Kitap, Dört Çeviri”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/485588>

Oysa İbn Haldun, Mukaddime’de sosyal bilimler alanında umran (toplum ve medeniyet bilimi) adını verdiği yeni bir bilim dalı kurucusu olarak, toplumsal ve siyasal alanda gözlemediği bir dizi evrensel olguyu kavramsallaştırmış ve bu kavramları eserinde tutarlı bir şekilde kullanmada büyük bir özen ve titizlik göstermiştir. Özellikle genel kamu hukuku / devlet teorisi disiplini açısından bakıldığında egemenlik (tegallüb), iktidar (mülk) ve devlet (devle) bu kavramların en önemlileridir. Ayrıca “toplum ve medeniyet” (umran), “sosyal güç dayanışması” (asabiyet), “otorite” (vazı’), “zor” (kahr) ve hükümet (sultan) terimleri İbn Haldun’un söz konusu temel kavramlarının anlaşılması açısından önem taşımaktadır. Dolayısıyla söz konusu terimlerin herbirinin, sözcük anlamı, kavramsallığı, kullanıldığı bağlam ve kapsamı dikkate alınarak, güncel kavramlar ile bağlantılı şekilde hedef dile çevrilmesi önem taşımaktadır.⁹

Bu açıdan ilk olarak, birinci başlık altında İbn Haldun’un toplum ve medeniyet bilimi kadar, günümüz kamu hukuku bakımından da temel önem taşıyan egemenlik, iktidar ve devlet kavramları ile İbn Haldun’un bunlarla bağlantılı olarak kullandığı “toplum ve medeniyet”, “sosyal yaşam”, “sosyal güç dayanışması”, “otorite” ve “zor” terimlerinin Mukaddime’deki orijinallerinin Türkçe’deki çevirilerde (Ugan, 1986-ilk baskı 1949; Belli, 2014; Uludağ (hazırlayan), 2017-ilk baskı 1982; Tekin (derleyen), 2017, Dursun, 2017 ve Kendir, 2018) nasıl kullanıldığı belirtilmiştir.¹⁰

Daha sonra ikinci başlık altında ise aynı terimlerin İngilizce (Rosenthal, 2015 –ilk baskı 1958), Fransızca (Slane, 2015 -ilk baskı 1863-; Monteil, 1997, -ilk baskı 1967; Cheddadi, 2002) ve İspanyolca (Trabulse, 2011) çevirilerde nasıl karşılandığı tablo üzerinde gösterilmiştir. Ardından üçüncü başlık altında kamu hukuku ve devlet teorisi perspektifinden söz konusu kavramların Mukaddime’de nasıl yer aldığı, gerektiğinde İbn Haldun’dan önceki ve sonraki düşünürlerle bağlantı kurularak ele alınmıştır. Son olarak da bizim araştırmamızdan çıkan ve metinde İbn Haldun’dan yaptığımız alıntılarda da kullandığımız karşılıklar ayrı bir tablo olarak verilmiştir.

⁹ Çalışmamızda Mukaddime’den yapılan alıntılardan çevirileri, özellikle aşağıdaki Arapça baskı ve Fransızca son çeviri dikkate alınarak ve kavramların çevirisine ilişkin varılan sonuçlar ışığında tarafımızdan yapılmıştır: İbn Khaldun (2001), **Mukaddime İbn Haldun**, Hazırlayan Ahmed Zagbi, Daru’l-Erkam, Beirut: İbn Khaldun (2002), **Le Livre des Exemples, I, Autobiographie, Muqaddima**, Texte traduit, Présenté et Annoté par Abdesselam Cheddadi, Gallimard, Paris

¹⁰ Sözkonusu çevirilerin tam isimleri için bkz. Kaynakça

1. TEMEL KAVRAMLARIN TÜRKÇE ÇEVİRİLERİNDEKİ KARŞILIKLARI

Çalışmaya konu oluşturulan temel kavramların Arapçalarının Türkçe yazımları ile Türkçe çevirilerde yer alan karşılıkları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Türkçe Çevirilerde Temel kavramlar

Mukaddime'deki terim (tekil ve çoğul olarak)	Türkçe çeviriler
İctima	İctimâ (Pirizâde, c.1, 2015: 169), içtimâî hayat (Ugan, c.1, 1997: 100), toplumsal yaşam, insan toplumu (Kendir, c.1, 2018: 69, 70, 117), toplum, toplu halde yaşama, toplumsal yaşam (Belli, 2014, c.1, 105, 115, 116), toplumsal yaşam (Dursun 2017: 107,122), içtimâî hayat (Tekin, c.1, 2017: 125), insan cemiyeti, ictima (insanların toplum halinde yaşamaları) (Uludağ, 2017: 199-213).
Umrân	Umrân (Pirizâde, c.1, 2015: 145), Dünyayı imar (umran), umran (Ugan, 1997: 82-100), toplumsal yaşam, toplum ve uygarlık (Kendir, c.1, 2018: 57), uygarlık (Belli, c.1, 2014: 105, 113), ümran, bayındırlık/uygarlık ve toplumsal yaşam (Dursun 2017: 107, 117, 123), umran (Tekin, c.1, 2017: 125), umran/ medeniyet (Uludağ, 2017:199, 208).
Vâzi'	Def' ü men edici, hâkim (hükmeden) (Pirizâde, c.1, 2015: 172,173), yasakçı (hükümet ve hâkim) (Ugan, 1997: 103,104, 353), fren, gem, durdurucu, yatıştırıcı/gemleyici (Belli, 2014, c.1, 113, 116, 117), düzenleyici (Dursun, c.1, 2017: 116, 123), düzeni tesis edip koruyacak bir yönetici, yönetici ve düzen sağlayıcı (Kendir, c.1, 2018: 70, 71), yönetici, otorite (Tekin, c.1, 2017: 127, 309), vâzi' (hakim ve yasakçı otorite), müeyyide (yasak koyan, engel olan) (Uludağ, 2017: 215, 417)
Asabiyye (çoğul: Asabiyyat)	Asabiyyet (Pirizâde, c.1, 2015: 238, 399), asabiyet (Ulgan, c.1, 1997: 82), asabiyet (Tekin, c.1, 2017: 107, 309), asabiyet (Kendir, c.1, 2019: s.69), kabile dayanışması, kabile bağlılığı, klan birliği anlayışı (Belli, c.1, 2014: 105, 225, 259), soya ve çeşitli nedenlere bağlı topluluk, yakınlık bağı, yakınlar birliği (Dursun, c.1, 2017:107, 273, 299), asabiyet (Uludağ, 2017:199)
Tegallub (çoğul: Tegallubat)	Tegallüb (Pirizâde, c.1, 2015: 145, 425), tagallüp (Ugan, c.1, 1997: 82), hâkimiyet (Tekin, c.1, 2017: 107), hakimiyet, galip gelme (Kendir, c.1, 2018: 57, 205), egemenlik (Belli, c.1, 2014: 105), insanların birbirleri üzerinde baskıları, yengiler ve yenilgiler (Dursun, c.1, 2017: 107), insanların yekdiğerine galib olma yolları, tagallüb (Uludağ, 2017:199-364)
Mülk	Mülk ü saltanat (Pirizâde, c.1, 1730: 173, 425), Devlet, devlet ve hükümet, hükümdarlık (Ugan, 1997: 82, 104, 353), devlet (Tekin, c.1, 2017: 107) hükümdarlık (devlet) (Kendir, c.1, 2018: 57, 71, 205, 206), iktidar, monarşi, krallık, tek erkli hükümdarlık, krallık iktidarı (Belli, c.1, 2014: 105, 114, 117, 239, 240), mülk, egemenlik, devlet (Dursun, c.1, 2017:107, 117, 299,337), devlet, hükümdarlık (Tekin, c.1, 2017: 107, 121, 309, 400), hükümdar (mülk ve üstün otorite), mülk (Uludağ, 2017:199, 2015)
Devle (çoğul: Düvel)	Devlet (Pirizâde, c.1, 2015: , 427), Devlet (Ugan, 1997: 82), devlet (Tekin, c.1, 2017: 107), hanedan (Belli, c.1, 2014: 105,257), devlet (Dursun, c.1, 2017: 107), hanedanlık (Uludağ, 2017: 199), devlet (Kendir, c.1, 2018: 57)
Kahr	Kahr (Pirizâde, c.1, 2015: 173, 425), Kahr ve şiddet (Ugan, 1997: 353, 386), baskı, ezicilik (Dursun, c.1, 2017: 299, 329), zor kullanma (Tekin, c.1, 2017: 309), zora başvurma, zor kullanma (Kendir, c.1, 2018: 205), kahr (Uludağ, 2017: 367, 417)
Sultan	Hâkim/yöneten (Pirizâde, c.1, 2015: 172), başkan (Ugan, 1997: 97), başkan, saltanat, iktidar (Tekin, c.1, 2017: 120, 121, 128), hükümdar (Kendir, c.1, 2018: 65), otorite (Belli, c.1, 2014: 113), egemen (Dursun, c.1, 2017: 116), otorite (baş, başkan), sulta (Uludağ, 2017: 208, 215).

2. TEMEL KAVRAMLARIN İNGİLİZCE, İSPANYOLCA VE FRANSIZCA ÇEVİRİLERDEKİ KARŞILIKLARI

Çalışmaya konu oluşturulan temel kavramların Arapçalarının İngilizce yazımları ile İngilizce, İspanyolca ve Fransızca çevirilerde yer alan karşılıklarına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 2: İngilizce, İspanyolca ve Fransızca Çevirilerde Temel Kavramlar

Mukaddime'deki terimler	İngilizce, İspanyolca ve Fransızca çeviriler
Ijtima'	Social organization/ <i>sosyal örgütlenme</i> (Rosenthal, 2015: 35, 45), estado social/ <i>toplum durumu</i> , congregación de los hombres en sociedad / <i>insanların toplum halinde bir araya gelmesi</i> , vivir en sociedad/ <i>toplum halinde yaşama</i> (Trabulse, 2011: 141, 149, 152), l'état social de l'homme/ <i>insanın toplum durumu</i> , société/ <i>toplum</i> (Slane, 2015: 138, 150), société humaine/ <i>insan toplumu</i> , réunion des hommes en société/ <i>İnsanların toplum halinde bir araya gelmesi</i> , vivre en société/ <i>toplum yaşamı</i> (Monteil, 1997:11, 55, 67, 150), société/ <i>toplum</i> (Cheddadi, 2002: 259, 261)
'Umran	Civilization/ <i>medeniyet</i> (Rosenthal, 2015: 35), urbanizacion y civilizacion/ <i>şehirleşme ve medeniyet</i> , estado social/ <i>toplum durumu</i> , sociedad/ <i>toplum</i> , sociabilidad humana/ <i>insan sosyalliği</i> (Trabulse, 2011: 141, 150, 151) civilisation/ <i>medeniyet</i> , l'état social/ <i>toplum durumu</i> , société/ <i>toplum</i> (Slane, 2015: 138, 147, 149, 150), civilisation/ <i>medeniyet</i> (Monteil, 1997: 8), civilisation/ <i>medeniyet</i> (Cheddadi, 2002: 8, 251, 259)
Wâzi'	Someone to exercise a restraining influence/ <i>kısıtlayıcı etki kullanan kişi</i> , some authority to exercise a restraining influence / <i>kısıtlayıcı bir etki uygulayan bir otorite</i> (Rosenthal, 2015: 47), autoridad/ <i>otorite</i> , control potente/ <i>güçlü kontrol</i> (Trabulse, 2011: 149, 153) un contrôle puissant/ <i>güçlü bir denetim</i> , modérateur / <i>düzenleyici</i> (Slane, 2015: 152), frein/ <i>engelleme</i> , modérateur/ <i>düzenleyici</i> (Monteil, 1997: 61, 69), autorité/ <i>otorite</i> (Cheddadi, 2002: 263)
'Asabiyya (Asabiyat)	Group feelings/ <i>grup duygusu</i> (Rosenthal, 2015: 35, 107), coligacion agnaticia/ <i>yakınlık bağı</i> , asabiya/ <i>asabiyet</i> (Trabulse, 2011: 141, 296), l'esprit de famille et de tribu/ <i>aile ve kabile ruhu</i> (Slane, 2015: 138), esprit de clan/ <i>kabile ruhu</i> , esprit tribal/ <i>kabile ruhu</i> (Monteil, 1997: 55), les formes des solidarités / <i>dayanışma biçimleri</i> (Cheddadi, 2002: 251)
Taghallub (Taghallubat)	Superiority/ <i>üstünlük</i> (Rosenthal, 2015: 35), supremacia/ <i>üstünlük</i> , dominación / <i>tahakküm</i> (Trabulse, 2011: 141, 296), supériorité/ <i>üstünlük</i> , souveraineté/ <i>egemenlik</i> (Slane, 2015: 138, 152), domination/ <i>tahakküm</i> , supériorité/ <i>üstünlük</i> (Monteil, 1997: 55, 215), domination/ <i>tahakküm</i> (Cheddadi, 2002: 251).
Mulk	Royal authority/ <i>krallık otoritesi</i> (Rosenthal, 2015: 8, 35), los imperios/ <i>imparatorluklar</i> , gobierno o soberanía / <i>hükümet veya egemenlik</i> , monarquía/ <i>monarşi</i> (Trabulse, 2011: 141, 150, 153, 296), empire/ <i>imparatorluk</i> , souveraineté/ <i>egemenlik</i> , royauté/ <i>krallık</i> , (Slane, 2015: 93, 138, 147), pouvoir royal/ <i>krallık iktidan</i> , monarchie/ <i>monarşi</i> , pouvoir monarchique/ <i>monarşik iktidar</i> (Monteil, 1997: 63, 65, 215), pouvoir / <i>iktidar</i> (Cheddadi, 2002:9, 251).

Mukaddime'deki terimler	İngilizce, İspanyolca ve Fransızca çeviriler
Dawla (Duwel)	Dynasty/ <i>hanedan</i> (Rosenthal, 2015: 35), dinasti/ <i>hanedan</i> , gobierno dinastico/ <i>hanedan yönetimi</i> (Trabulse, 2011: 141, 150), dynastie/ <i>hanedan gouvernement dynastique/hanedan hükümeti</i> , (Slane, 2015: 138 147), dynastie/ <i>hanedan</i> (Monteil, 1997: 55), Etat/ <i>devlet</i> (Cheddadi, 2002: 251, 260).
Qahr	Force/ <i>güç, zor</i> (Rosenthal, 2015:108), fuerza/ <i>güç, coercer/ zorlama</i> (Trabulse, 2011: 296), force/ <i>güç</i> (Slane, 2015: 298), force/ <i>güç</i> (Monteil, 1997: 215), contrainte/ <i>zor</i> (Cheddadi, 2002: 396)
Sultan	Government/ <i>hükümet</i> (Rosenthal, 2015:8), gobierno/ <i>hükümet</i> (Trabulse, 2011: 149), gouvernement/ <i>hükümet</i> (Slane, 2015: 147), gouvernement/ <i>hükümet, pouvoir établi/kurulu iktidar</i> (Monteil, 1997: 9, 43), autorité/ <i>otorite</i> (Cheddadi, 2002: 9, 259)

3. TEMEL KAVRAMLARIN MUKADDİME'DE ELE ALINIŞI

3.1. Genel Olarak

Mukaddimenin giriş bölümü aşağıdaki paragrafla başlamaktadır:

Gerçekte tarih, dünya üzerindeki “toplum ve medeniyetten” (umran) ibaret olan insanın sosyal yaşamı (insani ictima) hakkında bizi bilgilendirir. Bu da, dünya toplumu ve medeniyeti (umranü'l-âlem) ve bunun doğasından kaynaklanan -izole gruplar olarak- doğal yaşam (tevahhuş) ve toplum yaşamı (teennüs) ile sosyal güç dayanışmalarından (asabiyetlerden) bahsetmek, insanların birbirine egemenlik (tegallüb) çeşitlerinden ve bundan doğan iktidar (mülk), devletler (düvel) ve bunların idari hiyerarşik yapılanmaları/bürokratik teşkilatları (meratibi), insanların iş ve çalışmalarlarıyla elde ettikleri kazanç, geçim yolları, bilimler, zanaatlar ve sair konular olmak üzere toplum ve medeniyetin (umran) doğasının oluşan koşulları aktarmaktır.¹¹

Söz konusu paragrafta İbn Haldun'un toplum ve medeniyet bilimi çerçevesinde devlet teorisinin temel kavramlarını bir zincirin halkaları gibi kullandığı görülmektedir. Bu kavramlar arasında “toplum ve medeniyet”, “sosyal yaşam”, “sosyal güç dayanışması”, “egemenlik”, “iktidar” ve “devlet” terimleri devlet teorisi bağlamında özellikle önem taşımaktadır. Çalışmamıza konu kavramlardan ic-

¹¹ İbn Khaldun (2001), *Mukaddime İbn Haldun*, Hazırlayan Ahmed Zagbi, Dar el Erkam, Beyrut 2001, s.66; İbn Khaldun (2002), *Le Livre des Exemples, I, Autobiographie, Muqaddima*, Texte traduit, Présenté et Annoté par Abdesselam Cheddadi, Gallimard, Paris, s. 252

tima, umran, asabiyet, tegallub ve devlet kavramları bir giriş ile altı bölümden oluşan Mukaddime'nin daha giriş bölümünün ilk paragrafında yer alır. Geriye kalan kavramlardan vazi' ve sultan kavramları da ilk olarak giriş bölümünün sonuna doğru insanı diğer varlıklardan ayıran özellikler arasında arabulucu otorite (*el-hakemü'l-vazi'*) ve zor kullanan hükümet (*sultanü'l-kahir*) olarak geçer. Bu durum İbn Haldun'un anılan kavram ve olguları yeni biliminin ana konuları arasında gördüğünü göstermektedir.

Söz konusu kavramların sıralaması İbn Haldun'un toplum ve medeniyet biliminin konusunu oluşturan toplumsal yaşam içinde sosyal güç dayanışmasından hareketle egemenlik ve iktidar yoluyla devlete ulaşan özgün devlet teorisini yansıtmaktadır.

Bu genel girişten sonra kavramların Mukaddime'deki tanım ve açıklamalarına geçebiliriz.

3.2. İctima (Sosyal Yaşam)

Bu terim, çevirilerde genelde ictimâ, içtimai hayat, toplumsal yaşam, toplum, insan toplumu, insan cemiyeti, sosyal örgütlenme, toplum durumu, insanların toplum halinde biraraya gelmesi gibi terimlerle karşılanmaktadır.¹²

İbn Haldun tarih biliminin konusunu ele aldığı yukarıdaki paragrafta umran yani "toplum ve medeniyet" ile "sosyal yaşam" kavramlarının içeriğini aynı görmektedir. Onun açısından insani faaliyetlerin temel kaynağı sosyal yaşamdır. Ancak o sosyal yaşamın zorunluluğunu açıklarken kullandığı ictima kavramı yerine sosyal yaşamın aşamaları ve türleri sözkonusu olduğunda kendi terimi olan umran kavramını tercih etmektedir.

"Sosyal yaşam" (ictima) kavramı, İslam siyaset düşüncesinin kurucu filozofu Farabî'nin (870-950) toplum teorisinin temelinde yer alır. Farabi, İbn Haldun'un Mukaddime'de sekiz defa ismini andığı ve "en meşhur İslam filozoflarından biri"¹³ olarak nitelendirdiği bir düşünürdür. Farabî sosyal yaşam çevirisini tercih ettiğimiz ictima terimini, özellikle "Erdemli Ülke" (el-Medinetü-l-Fazıla) "Siyasi Rejim" (es-Siyasetü'l-medeniyye) ve Mutluluğun Kazanılması" (Tahsilü's-saade)

¹² Bkz. Tablo 1 ve 2

¹³ İbn Haldun (2017). **Mukaddime**, Hazırlayan: Süleyman Uludağ, Dergah yayınları, 14. Baskı, İstanbul, s.952

adlı eserlerde insanın sosyal yaşama duyduğu doğuştan kaynaklanan ihtiyacını açıklamak için kullanır. Ayrıca sosyal yaşamın küçük, orta ve büyük şeklindeki coğrafi türlerini sosyolojik yaklaşımla ictimâ terimini kullanarak sınıflandırır.¹⁴ Kavram Farabi'nin kullanımında sosyolojik yönü ağır basan bir kavramdır. Nitekim günümüz Arapçasında da sosyoloji için "ictimâ bilimi" (ilmu'l-ictimâ)¹⁵ terimi kullanılır.

İbn Haldun açısından insan ancak bir toplum içinde var olabilir ve onun bütün faaliyetlerinin, başarılarının temel şartı, kaynağı felsefecilerin ictimâ kavramı ile ifade ettiği sosyal yaşamdır.¹⁶ Dolayısıyla kavram Farabi'de olduğu gibi İbn Haldun'da da "sosyal yaşam" anlamı taşımaktadır.

3.3. Umran (Toplum ve Medeniyet)

İbn Haldun'un Mukaddime'nin giriş paragrafında ilk teknik kavram olarak kullandığı ve kurucusu olduğunu belirttiği yeni biliminde de adını verdiği "umran" kavramı, Türkçede aynen kullanıldığı gibi genellikle, toplumsal yaşam, toplum, uygarlık ve medeniyet olarak, yabancı dillerde ise çoğunlukla medeniyet¹⁷ bazen de kültür¹⁸ ya da toplum¹⁹ olarak çevrilmektedir.

Farabi, Platon Kanunlarının "Özü" adlı eserinde yeryüzünde toplum ve medeniyetin ortaya çıkışı ile siyasi rejimlerin ve ülkelerin ortaya çıkışını açıklarken "toplum ve medeniyet" anlamında "imar" terimini kullanır.²⁰ Bu kullanım aynı kökten gelen İbn Haldun'un umran'a verdiği anlam ve kapsama çok benzemektedir.

Sosyal yaşam için İbn Haldun'un "ictimâ" kavramını kullandığını belirtmiştik. Bugünkü anlamda toplum kelimesinin en yakın karşılığı da umrandan ziya-

¹⁴ Farabi (2019), *el-Medinetü'l-Fazıla*, Tann Alem İnsan, 2. Baskı, Litera Yayıncılık, İstanbul, s.186

¹⁵ Rohi Baalbaki (2003). *el-Mawrid, Trilingual Dictionary, Arabic, English, French*, Daru'l-İlim li'l-melayin, Beirut, s.38

¹⁶ Ahmet Arslan (2017). *İbn Haldun*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Ankara, 76

¹⁷ Bkz. Tablo 1 ve 2

¹⁸ Örnek olarak, Muhsin Mehdî'nin ilk olarak 1957'de yayınlanan klasik eseri İbn Haldun'un Tarih Felsefesi: Kültür Biliminin Felsefi Kuruluşunun İncelenmesi (Ibn Khaldun's Philosophy of History: A Study in the Philosophic Foundation of the Science, of Culture, Routledge, 2017) ismini taşımaktadır. Görüldüğü gibi burada "Umran Bilimi" "Kültür Bilimi" olarak karşılanmıştır. Arslan, umran teriminin genel anlamda kullanıldığında kültür, şehir umranı gibi özel anlamda kullanıldığında ise uygarlık veya şehir uygarlığı olarak karşılanmasının daha uygun olduğu görüşünü ileri sürmektedir. Arslan (2017), s.79

¹⁹ Örnek olarak Nassar. Nassif Nassar (1967). *La pensée réaliste d'Ibn Khaldûn*, Presses Universitaires de France, Paris

²⁰ Farabi (2018), *Platon Kanunlarının Özü*, Hazırlayan: Fahrettin Olguner, Aktif Düşünce Yayınları, İstanbul, s.42

de söz konusu “ictima” veya İbn Haldun’un birkaç yerde kullandığı²¹ ve bugünkü Arapça’da toplum karşılığı kullanılan “müctema”²² terimi olabilir.

Kültür kavram olarak, “Tarihsel, toplumsal gelişme süreci içinde yaratılan bütün maddi ve manevi değerler ile bunları yaratmada, sonraki nesillere iletmede kullanılan, insanın doğal ve toplumsal çevresine egemenliğinin ölçüsünü gösteren araçların bütünü” anlamı taşır.²³

Medeniyet ise, “Bir ülkenin, bir toplumun, maddi ve manevi varlıklarının, fikir, sanat çalışmalarıyla ilgili niteliklerinin tümünü” ifade eder.²⁴ Medeniyetin kültürden daha geniş bir kavram olduğu ve kültürü de içerdiğini savunanlar yanında tersini düşünenler de vardır. Modern kullanımda kültür kavramında ulusallığın, medeniyet kavramında ise evrenselliğin öne çıktığı gözlenmektedir.²⁵

Günümüzde medeniyet terimi Yunan ve Müslüman filozofların kullandığı şekilde şehirleşme (*temeddün*) ile başlayan bir süreci ifade etmektedir. Bu Aristo ve Platon’da polis ve politea, Müslüman filozoflarda medine veya medeni siyasi toplumdur (medeniyete). İbn Haldun düşüncesinde medeniyet şehir toplumsal yaşamıyla başlamaz. İbn Haldun’un şehir toplumu ve medeniyeti olarak kavramsallaştırdığı “hadara” medeniyetin ilk aşaması ya da kaynağı değildir. Medeniyet aynı zamanda düşünürlerin anladığı ve günümüzde de kabul gören anlayışın aksine şehir medeniyeti ile eşdeğer değildir. Ondan önce bu medeniyet aşamasına kaynaklık eden bir kırsal medeniyet türü ve aşaması vardır. Tarih bu iki medeniyet türünün rekabeti ve kesintisiz dönüşümü etrafında cereyan etmektedir. İbn Haldun şehirleşme ve yerleşik kültür anlamında genelde “*temeddün*” kavramını tercih eder.²⁶

İbn Haldun ictima ve umran kavramları arasındaki ilişkiyi şöyle açıklar:

Kuşkusuz, sosyal yaşam (ictima insani) bir gerekliliktir. Filozoflar bu bususu “insan, doğası gereği medenidir” sözleriyle ifade etmişlerdir. Yani

²¹ İbn Khaldun (2001), s.153.

²² Baalbaki (2003), 1511

²³ TDK, “kültür”, <https://sozluk.gov.tr/>

²⁴ TDK, “uygarlık”, <https://sozluk.gov.tr/>

²⁵ Kavramların ayrıntılı bir karşılaştırması için bkz. Şerafettin Turan (1990), **Türk Kültür Tarihi**, Ankara: Bilgi Yayıncılık, s.11-20.

²⁶ Olivier Carré (1973). “A propos de la sociologie politique d’Ibn Khaldun”, **Revue française de sociologie** / Année 1973 / 14-1, p. 117.

Filozofların terminolojisinde medeniyet (şehir hayatı) anlamına gelen umranın karşılığı olan sosyal yaşam (ictimâ) bir zorunluluktur.²⁷

Müslüman filozofların Aristo'dan aldıkları ve İbn Haldun'un da benimsediği bu ifade insanın kaçınılmaz olarak "Polis" denilen kendi kendine yeterli sosyal ve siyasi örgütlenmenin üyesi ve sosyal ve siyasi bir canlı olduğu anlamı taşır. İbn Haldun'un yukarıdaki paragrafını ve Mukaddime'de umran terimini kullandığı diğer bağlamları dikkate aldığımızda, günümüzde taşıdıkları anlamlar çerçevesinde tek başına toplum, kültür ve medeniyet gibi terimler bu özgün kavramı ifade etmekte yetersiz kalmaktadır.

İbn Haldun umranın temelini insanın sosyal yaşamını koymakta, bunun kapsamına ise başta örgütlenmiş toplumun kendisi olmak üzere sosyal hayatın sonucu olarak ortaya çıkan olgu ve kurumları dahil etmektedir. Dolayısıyla İbn Haldun açısından umran sadece sosyal yaşam değil aynı zamanda medeni sosyal yaşamdır.²⁸

Umran bir toprak üzerine yerleşme fikrini, bu yerleşimi gerçekleştiren bir nüfusu ve bu nüfusun hayatını sürdürmek için yürüttüğü tüm faaliyetleri içermektedir. Ayrıca bu yerleşimin ve faaliyetlerin maddi görünümünü anlatmaktadır. İbn Haldun, işte bu anlamda *umranın* gelişmesinden veya çöküşünden bahsetmektedir. Kırsal (*bedevi*) umran ve şehir (*hadari/medeni*) umranı arasında tipolojik ayırım, bunun çok daha somut bir seviyeye yükselmesine imkân vermektedir.²⁹

İnsan toplumu ve medeniyeti iki çeşittir; kırsal olana açık alanlarda, ovalarda, dağlarda, çöllerde kumluk bölgelerin kenarında, otlakların arayışında göçebelere hareketli kamp yerlerinde rastlanır. Şehir medeniyetiyle ise, başkentler, köy ve kasabalar, kentler ve sığınma ve surları arkasında korunma imkanı sağlayan yerleşim yerlerinde karşılaşılır.³⁰

²⁷ Ibn Khaldun (2001), s. 66, Ibn Khaldûn (2002), s.262

²⁸ Giuliana Turroni (2014), "Umrân: la civilisation dans la théorie khaldûnienne", in Houari Touati (éd.), **Encyclopédie de l'humanisme méditerranéen**, printemps 2014, URL = <http://www.encyclopedie-humanisme.com/?Umrân>

²⁹ Ibn Khaldun (2002), s.69

³⁰ Ibn Khaldun (2001), s.72, Ibn khaldûn (2002), s.260.

İbn Haldun kamu makamlarının insan haklarının ihlaline yol açan eylemlerinin zararlarından söz ederken umranın yani toplum ve medeniyetin kaderi ile devletin geleceği arasında kurduğu ilişki son derece modern bir yaklaşımdır:

İnsanların haklarını (*hukuku'n-nas*) engelleyenler zalimdirler. Halkın malını zorla alanlar zalimdirler. Bütün bunlardan devlet zarar görür; çünkü bunlar devletin temeli olan toplum ve medeniyetin (*umran*) çökmesine neden olur.³¹

Adaletsizlik (*zulm* & insanların haklarının çiğnenmesi) toplum ve medeniyetin çökmesi (*umran*) sonucunu doğurur, toplum ve medeniyetin çöküşü de devlette yozlaşma (*fesad*) ve yıkımla sonuçlanır.³²

Dolayısıyla umran terimi medeniyet ve kültür yanında, hatta ondan daha fazla, bu iki terimin içerdiği unsurların kendisinden doğduğu insanın örgütlenmiş sosyal yaşamını yani toplumu da ifade etmektedir. Tek başına “toplum bilimi” terimi³³ de yetersiz bir nitelendirme olur. Nitekim yukarıdaki paragrafta İbn Haldun’un kullandığı “dünya üzerindeki “toplum ve medeniyetten” (*umran*) ibaret olan insanın sosyal yaşamı (*insanî ictima*)”³⁴ ifadesi bu görüşümüzü teyit etmektedir. Diğer yandan İbn Haldun’un kendisi de toplum ve medeniyet olgularına kaynaklık eden öğeleri içeren bir umran tanımını yapmaktadır. Buna göre;

*Umran, toplumsal eğilimlerini tatmin etme, ihtiyaçları gidermek amacıyla şehirde yerleşmek veya kırsal bölgelerde konaklamak ve oralarda birlikte hareket etmektir. Bunun sebebi, ileride açıklayacağımız şekilde geçimlerini sağlamak için doğalarında işbirliğinin varlığıdır.*³⁵

Bu bakımdan “toplum ve medeniyet” kelimelerinin birlikte kullanılması İbn Haldun’un umran kavramının içeriğini çok daha iyi ifade etmektedir.³⁶ Böyle bir çeviri onun toplum, siyaset, devlet ve medeniyet teorilerinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

³¹ İbn Khaldun (2001), s. 322

³² İbn Khaldun (2001), 321; Slane, II: 89 ; İbn Khaldun (2002): 614.

³³ Alatas gibi kimi yazarlar da umranı “insan toplumu” (human society), yeni bilimi de buna bağlı olarak “insan toplumu bilimi” (science of human society) olarak ifade etmektedirler. Syed Alatas (2006), “İbn Khaldun and Contemporary Sociology”, *International Sociology*, 782-795, s. 792

³⁴ İbn Khaldun (2001), s.38, İbn khaldûn (2002), s.25.

³⁵ İbn Khaldun (2001), s.71, İbn khaldûn (2002), s.259.

³⁶ Benzer bir adlandırmayı Dhaouad yapmaktadır: “Medeniyet ve İnsan Toplumu Bilimi” (science de la civilisation et la société humaine). Dhaouadi (2013), s.175

İbn Haldun Mukaddime'nin içeriğinden ve orijinalliğinden bahsederken “onda, “toplum ve medeniyetin” (umran) koşullarını, şehir kültürünü/yaşam tarzını (temeddün) ve insanın sosyal yaşamının temel niteliklerini açıkladım”³⁷ demektedir.

Görüldüğü üzere İbn Haldun'un terminolojisinde “toplum ve medeniyet”, “kentleşme” ve “sosyal yaşam” farklı terimlerle ifade edilmektedir. İbn Haldun'un toplum ve medeniyetle sosyal yaşamı eşdeğer, adeta bir madalyonun iki yüzü gibi görmesi de tutarlıdır. Çünkü sosyal yaşamın olduğu yerde toplum halinde örgütlenme ve buna eşlik eden kültürün de bir parçası olduğu toplum ve medeniyet, bunların olduğu yerde de insanın sosyal yaşamı açıkça gözlenen kaçınılmaz olgulardır.

İbn Haldun toplum ve medeniyetin iki türünden bahsetmektedir: İlki için “kırsal toplum ve medeniyeti” (umranü'l-bedevi), ikincisi için ise kent toplumu ve medeniyeti (umranü'l-hadari) kavramlarını kullanmaktadır. Bu ikisini içeren kavram ise onun beşeri umran (umranü'l-beşeri) olarak ifade ettiği “insanlık toplum ve medeniyetidir”.

İbn Haldun'un söz konusu paragrafta ayrıca geçmişteki olayların, milletlerin durumlarının, yöneticilerin hayatlarının aktarılması anlamında tarih ile bir bilim olarak tarih arasında ayırım yaptığını görmekteyiz. Bilim olarak tarihin konusu “toplum ve medeniyet” diğer ifadeyle insanlığın sosyal yaşamı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan bir dizi sosyal, siyasi, hukuki, ekonomik, bilimsel olgudur.

İbn Haldun tarihe yaklaşımının yeniliğinin farkındadır ve daha sonraki bölümde, Mukaddime'ye konu yaptığı yöntembilim ve modeli yeni bir bilim dalı olarak “toplum ve medeniyet (umran) bilimi” olarak adlandıracaktır. Mukaddime, Batı dillerinden ilk olarak Fransızca'ya çevrildikten sonra onu okuyan bir çok bilim adamı tarafından haklı olarak İbn Haldun'un umran bilimi ile Batı'da ancak 19. yüzyılda felsefeden bağımsız bir bilim halini alan sosyoloji bilimi arasında benzerlik kurulacaktır.³⁸

³⁷ Ibn Khaldun (2001), s. 38, Ibn Khaldun (2002), s.8

³⁸ Horrout (2006), s.70; Mohammed Talbi (1967), « Ibn Khaldun et le sens de l'Histoire », in Studia Islamica, XXVI, s.6.

3.4. Vazı' (Otorite)

Bu terime, çevirilerde, hükmeden, yasakçı, fren, düzenleyici, düzeni tesis edip koruyacak bir yönetici, yönetici, müeyyide (yasak koyan, engel olan), kısıtlayıcı etki kullanan kişi, güçlü kontrol, arabulucu, engelleyici, otorite gibi karşılıklar verilmektedir.³⁹

Chedadi'nin vurguladığı üzere, Rosenthal'in İngilizce Mukaddime çevirisinde bu terime verdiği "restraining force" (sınırlayıcı güç)⁴⁰ kavramı, bunun İbn Haldun tarafından siyasi terim olarak kullanımını yansıtmamaktadır.⁴¹ Bu bakımdan terimin en uygun karşılık günümüz siyaset bilimi ve devlet teorisindeki otorite terimidir.⁴²

İbn Haldun'un sosyal yaşam (*ictimâ*) olgusunu açıklarken, bu olgunun ortaya çıkışını izleyen zorunlu bir olgudan bahseder. Onun otorite (vazı') olarak kavramsallaştırdığı bu olgunun kırsal/basit toplum ve medeniyetin siyasi ve hukuki boyutunu ifade ettiği anlaşılmaktadır. İktidar olgusunu ortaya çıkartan kent ortamında yani kentsel toplum ve medeniyette ise zor kullanan bir hükümet söz konusudur. Dolayısıyla İbn Haldun'un devlet teorisinin temel olgu ve kavramları birbirini izleyen bir süreç ve zincir olarak şöyle olmaktadır: *Sosyal yaşam -sosyal güç dayanışması -otorite- egemenlik- iktidar- zor kullanan hükümet-devlet (üç unsurlu soyut bir olgu olarak).*

Otorite kavramı bakımından Türkçe ve yabancı çeviri karşılaştırmalarımız için aşağıdaki üç paragrafı göz önüne alacağız:

İnsan öteki canlılardan sadece kendisine özgü olan bazı nitelikleriyle ayrılır. Bunların ilki hem insanı hayvanlardan ayırt eden hem de onu yaratılanlar içinde onurlu (şerefli) yapan düşüncenin (akıl) ürünü olan bilim ve sanatlardır. İkincisi arabulucu bir otoriteye (el-hakemü'l-vazı') ve zor kullanan⁴³ bir hükümete (es-sultanu'l-kahir) olan ibtiyaçtır.

³⁹ Bkz. Tablo 1 ve 2

⁴⁰ İbn Khaldun, *The Muqaddimah, An Introduction to History*, Edited by N. J. Dawood, Translated by Franz Rosenthal, Introduction by Bruce B. Lawrence, Princeton University Press, New Jersey, s. 47

⁴¹ İbn Khaldun (2002), s.1306, not 17

⁴² Nitekim Kırbaoğlu, Uludağ'ın Mukaddime çevirisinin eleştirisinde, vazı' kelimesi için kullanılan "yasakçı" kelimesinin yerine günümüzde kullanılan otorite kelimesi kullanılsa daha yerinde olurdu. Bu ifade metni tam olarak aktarmaktadır ve günümüz Türkçesine daha uygundur" demektedir. Kırbaoğlu (1986), s. 379

⁴³ "Zor kullanma yetkisine sahip" olarak da çevrilebilir. İbn Khaldun (2002), s.259.

Çünkü diğer bütün canlılar arasında varlığı bunsuz mümkün olmayan yalnızca insandır. Arılarda ve çekirgelerde de böyle olduğu söylenir, böyle olsa bile, onlar içgüdü ile hareket ederler, düşünce ve düşünme ile değil. Üçüncüsü geçim için çaba gösterme, bunun için uygun yol ve yöntemleri araştırmadır. Çünkü Allah yaşaması ve varlığını sürdürmesi için insanı beslenmeye ihtiyaç duyacak özellikte yaratmış, besin arzusu ve arayışında ona yol göstermiştir. Kur'an'da, "Rabbimiz, her şeyi yaratılışını veren, sonra ona doğru yolu gösterendir (Taha, 20/50) buyrulur. Son olarak "toplum ve medeniyet" (umran); Toplumsal eğilimlerini tatmin etme ihtiyaçlarını gidermek amacıyla şehirde yerleşmek veya kırsal bölgelerde konaklamak ve oralarda da birlikte hareket etmekten ibarettir. Bunun sebebi, ileride açıklayacağımız şekilde geçimlerini sağlamak için doğalarında işbirliğinin varlığıdır.⁴⁴

Kuşkusuz, insanın sosyal yaşamı (ictima insani) bir gerekliliktir. Filozoflar bu hususu "insan, doğası gereği medeni (sosyo-politik) bir varlıktır" sözüyle ifade etmişlerdir. Yani filozofların terminolojisinde toplum ve medeniyet anlamına gelen umranın karşılığı olan sosyal yaşam (ictima) bir zorunluluktur.⁴⁵

Sonra bu sosyal yaşam -açıkladığımız gibi- meydana gelince ve dünyada toplum ve medeniyet (umran) somutlaşınca, insanları birbirine karşı koruyacak bir otorite (vazi) gereklidir. Çünkü insanların hayvansal doğalarında saldırganlık ve başkalarının haklarını çiğneme (adaletsizlik/zulm) eğilimi vardır.⁴⁶

Anılan kavramların ortaya çıkışını bir sıralamasını yaparsak, ilk önce toplum ve medeniyetin ilk şekli yani basit formu ortaya çıkacaktır. Doğal olarak bu basit ve küçük toplumun genelinde sosyal güç dayanışması aileler ve aynı soydan gelenler arasındadır. Bu toplumsal yaşam biçimindeki yönetim biçimi arabulucuk işleviyle belirginleşen otorite kullanımına dayalı şefliktir. Sosyal yaşamdaki gelişme ile basit toplumdan toplum ve medeniyetin gelişmiş formu olan kent toplumuna geçiş süreci ve buna bağlı ihtiyaçlar şefin zor kullanma yetkisi olmadan görevini yerine getirebilmesini imkansız kılacaktır.

⁴⁴ Ibn Khaldun (2001), s. 71, Ibn khaldûn (2002), s. 259.

⁴⁵ Ibn Khaldun (2001), s. 66, Ibn khaldûn (2002), s. 262.

⁴⁶ Ibn Khaldun (2001), s. 74

Dolayısıyla toplum ve medeniyetteki kaçınılmaz değişim, dönüşüm ve gelişme siyasal bakımdan da değişim ve gelişmeyi beraberinde getirecektir. Böylece şefin sosyal güç dayanışmasının desteğiyle arabuluculuk fonksiyonu olarak işleyen otorite, egemenin zor (şiddet tekeli) yoluyla yönetmesini sağlayan egemenlik kullanımı ile karakterize olan siyasal iktidara doğru evrilecektir.

Bu bakımdan kırsal toplum ve medeniyette, topluluk üyelerinin birbiriyle ilişkisini düzenleyen ve onları diğer topluluklardan gelecek saldırılardan korumayı amaçlayan şeflik, şehir medeniyetinde ortaya çıkacak olan iktidarın ilk ve en ilkel formudur. Kan bağından kaynaklanan yakınlık duygusuna dayalı sosyal güç dayanışması ve şefin bu sosyal güç dayanışmasına dayalı ahlaki otoritesi, egemenliğin iktidar ilkesine geçişinin temelini oluşturmaktadır. Zira kırsal toplum ve medeniyeti bir arada tutan sosyal güç dayanışmasından doğan yakınlık duygusu ve ahlaki otorite, içeriği ahlaki ama formu siyasal olan bir örgütlenme biçimine işaret etmektedir.⁴⁷

3.5. Asabiyye (Asabiyet/Soyal Güç Dayanışması)

Bu anahtar terim, Türkçe ve yabancı dillerdeki çevirilerde bazen aynen kullanıldığı gibi kabile dayanışması, soyal ve çeşitli nedenlere bağlı topluluk, grup duygusu, yakınlık bağı / aile ve kabile ruhu kabile ruhu, dayanışma gibi terimlerle ifade edilmektedir.⁴⁸

İbn Haldun sosyolojisinin temel kavramı olan bu terimin başka dillerde tam çevirisinin olmadığı ifade edilmektedir.⁴⁹ Ancak İbn Haldun'un Mukaddime'de terimi kullanılmasının izi sürüldüğünde, başlangıçta soy ve kabileden gelen dayanışmayı ifade eden terimin günümüzde olduğu gibi geniş toplumlardaki çeşitli sosyal güçlerin dayanışmasını içerdiği görülmektedir.⁵⁰ Bu nedenle "sosyal güç dayanışması" en iyi karşılık olmaktadır.

"Farabi Platon Kanunlarının Özü" adlı eserinde, adet ve kanunların doğuşunu anlatırken ailelerin çoğalmasıyla sosyal dayanışmanın ortaya çıkışını asabiyet

⁴⁷ Zerrin Kurtoğlu (2013). **İslam Düşüncesinin Siyasal Ufku**. İletişim Yayınları, İstanbul: s.259

⁴⁸ Bkz. tablo 1 ve 2

⁴⁹ "Kavranması oldukça güç olan anlamlılığım koruyabilmek için, dayanışmacı birlik ruhu ya da grup dayanışması olarak tercüme etmek yerine, asabiyet sözcüğünü kullanmak gerekir." Bozarlan (2016), s. 50

⁵⁰ Cheddadi "terimin "sosyal güçten gelen dayanışma yönüne işaret etmekte, ancak çevirisinde bağlama göre, "dayanışma", "kabile ruhu", kabile gücü gibi karşılıklar kullandığımı belirtmektedir. İbn Khaldûn (2002), s. 1305, not 2

terimi ile ifade eder ve asabiyeti yasama faaliyetinin yani pozitif hukukun varlık nedeni ve temeli olarak açıklar.⁵¹ Sosyal yaşamda otorite olgusunu takip eden siyasi gelişmeleri ele aldığı taşığıdaki paragraf, İbn Haldun'un "sultan" terimi dışında bütün kavramlarını (asabiyet, tegallüb, mülk ve kahr) içermektedir:

Gerçekten, toplumda korunma, savunma, hak arama girişimi ve her çeşit toplumsal faaliyetler sosyal güç dayanışması (asabiye) ile mümkün olur. Doğaları gereği, insanlar her sosyal yaşamda birbirlerine saldırmamak için bir otorite (vazı') ve arabulucuya (hâkim) ihtiyaç duyarlar. Bu arabulucu, sosyal güç dayanışmasından destek alarak zorunlu olarak diğerlerine egemen (mütegallibe) olmalıdır. Yoksa görevini yerine getirmede yetersiz kalır.

Bu egemenlik (tegallüb), iktidardır (mülk). Bu basit bir şeflikten (riyaset) daha üstün bir otoritedir. Şeflikte, sadece sözü dinlenen ancak, kararlarını zor (kahr) yoluyla uygulayamayan bir şef söz konusudur. İktidar (mülk) ise egemenliktir (tegallüptür) ve zor kullanarak (kahr) yönetme olgusudur.⁵²

Güçlü bir kabileden birisi sözüne uyulan bir şef konumuna ulaşırsa, gerçekleştirmeye imkânı varsa egemenlik (tegallüb) ve zor (kahr) kullanmaktan geri kalmaz, çünkü bu insanın arzuladığı bir şeydir. Ama başkalarını da ona itaat etmeye zorlayan sosyal güç dayanışmasının yardımı olmadan bunu başaramaz. Demek ki iktidara dayalı egemenlik, sosyal güç dayanışmasının nihai hedefidir.⁵³

Görüldüğü üzere İbn Haldun biri devletin henüz ortaya çıkmadığı kırsal sosyal yaşamda rastlanan ve kendi kendine (spontane) oluşan otorite, diğeri kentsel toplumsal yaşamda sosyal güçlerce iradi olarak oluşturulan ve zaman içinde kurumsallaşarak devlete ulaşan siyasal iktidar olmak üzere iki tür siyasi düzenden söz etmektedir.⁵⁴

İbn Haldun yukarıdaki alıntıda modern siyaset bilimindeki dört temel kavramı, yani otorite, iktidar, zor (şiddet tekeli) ve egemenlik kavramlarını karşılaştırmalı olarak kamu hukukuna ve siyaset bilimine kendi özgün katkısı olan

⁵¹ Farabi (2018), s.43.

⁵² İbn Khaldun (2001), s.168, İbn Khaldûn (2002), s. 396

⁵³ İbn Khaldun (2001), s. 219; İbn Khaldûn (2002), s. 466

⁵⁴ Hamide Topçuoğlu (1969), *Hukuk Sosyolojisi (Sosyoloji Açısından Hukuk) (Konu, Problemler, Öncüler)*, c.1, 3. Baskı, İstanbul, s.340.

sosyal güç dayanışması kavramı ile bağlantılı olarak açıklığa kavuşturmakta ve tanımlamaktadır.

İbn Haldun açısından sosyal güç dayanışması sosyal yaşamda egemenlik, iktidar, siyasal rejim ve devlet olgularının kaynağı ve itici gücüdür. Aşağıdaki satırlarda İbn Haldun sosyal güç dayanışmasından hareketle geçmişte mutlak monarşinin, günümüzde otoriter rejimlerin nasıl geliştiğini açıklamaktadır. Vurgulamak gerekir ki İbn Haldun mutlakiyeti olması gereken ideal bir rejim olarak tasarlayan Jean Bodin'in aksine, onu sosyolojik bir olgu olarak tasvir etmektedir:

Bunun sebebi, daha önce değindiğimiz gibi, iktidarın ancak sosyal güç dayanışması ile elde edilmesidir. Sosyal güç dayanışması ise (alt derecedeki) pek çok sosyal güç dayanışmasına sahip gruplardan oluşmaktadır. Diğer hepsinden daha kuvvetli olan bu gruplardan biri, diğerlerine üstünlük sağlayarak onlar üzerinde hâkimiyet kurar ve onları kendi çatısı altında birleştirir. Böylece diğer insanlara ve devletlere galip gelecek bir birlikteliğe ulaşırlar. Bunun böyle olmasındaki sır şudur: Sosyal güç dayanışması tıpkı varlıkların oluşumundaki karakter (mizaç) gibidir. Karakter, pek çok unsurun bileşiminden oluşmaktadır. Daha önce değinildiği gibi, karışımındaki bütün unsurlar eşit olursa, esasen ortaya bir oluşum çıkmaz. Bu yüzden unsurlardan birinin diğer hepsinin üzerinde hâkim durumda olup onları toplaması ve birbirine kaynaştırması gerekir. Ancak bu şekilde bütünü kuşatan tek bir sosyal güç dayanışmasına dönüşebilirler. Ortaya çıkan bu tek ve büyük sosyal güç dayanışmasının başkanlığı, onlar içinde yer alan tek bir sülalenin (hanedanın) elinde bulunur. Başkanın ise o sülale içindeki en üstün ve diğerleri üzerinde hâkim durumda olan tek bir kişinin olması gerekir. Böylece başkan olan bu kişi, kendi (alt) sosyal grubunun diğerleri üzerinde üstünlük sağlamasından dolayı, diğer bütün sosyal güç dayanışmalarının da (yani büyük sosyal grubun) başkanı olur. Bu makama geldikten sonra (insanda mevcut olan) hayvani tabiatın bir sonucu olarak büyülenme ve kibirlenmeye kapılır, iktidarı kimseyle paylaşmaya yanaşmaz ve onlar üzerinde baskı uygulayarak (tahakkümle) mutlakiyete yönelir. Diğer yandan siyaset otoritenin tek kişi tarafından kullanılmasını gerektirir. Birden fazla kişi arasında paylaşırsa, bu durum hepsinin sonunu hazırlar. Böylece diğer sosyal gruplara yönetimde hiçbir söz hakkı tanınmaz ve tahakküm altında olmalarından dolayı onların da yönetime katılma ve bunun için mücadele etme cesaretleri yok olur. Sonuçta başkan gücü yettiği oranda yönetimi tek başına ele alır ve bu hususta hiç kimseye

söz hakkı tanımaz. Bu büyüklük ve güce tek başına tamamen kendisi sahip olur ve diğerlerinin bu konuda kendisine katılmalarına engel olur. İlk devlet başkanının (yönetimde sadece kendisinin söz sahibi olduğu) bu konuma gelmesi mümkün olsa da, genellikle bu durum, diğer sosyal güçlerin güçlerini kırmaya bağlı olarak ikinci ve üçüncü başkanlar zamanında gerçekleşmektedir. Ancak sonuçta, devletler için bu durum mutlaka gerçekleşmektedir.⁵⁵

Sosyal güç dayanışması (asabiyet) iktidar (mülk) olgusunun kaynağıdır.

Böyle bir oluşum (iktidar) için de bir sosyal güç dayanışması gereklidir; Çünkü, bir takım hak talepleri ile ortaya atılmalar ve birlikte savunmalar, sosyal güç dayanışması olmadan sonuca ulaşamaz. Bu iktidar, görüldüğü üzere, onurlu bir görevdir. Herkes ona karşı hak talepleri yöneltir ve birlikte savunmalara da gerek duyulur. Bunların hiçbiri de, yukarıda da geçtiği gibi sosyal güç dayanışmaları olmadan gerçekleşemez. Sosyal güçler çeşitlidir. Her sosyal grubun kendisini izleyen toplumuna (kavmine) ve aşiretine karşı baskı uygulama (tahakküm), egemenlik sağlama (tegallüb) çabası olur.⁵⁶

Görüldüğü üzere sosyal güç dayanışması niteliği ne olursa olsun her türlü iktidarın oluşumunda belirleyici etkindir. Asabiyet kavramını sosyal güç dayanışması olarak çevirdiğimizde, İbn Haldun'un buna ilişkin teorisi, devlet öncesi kabile ve aşiret gibi topluluklardan kent devleti, feodal devlet, imparatorluk, ulus devlet gibi tüm toplumsal örgütlenmelerdeki iktidar olgusunu ve hatta modern devlette mikro ve makro düzeyde ortaya çıkan iktidar olgularını açıklayabilecek kapsam ve esneklik taşımaktadır.

3.6 Tegallüb (Egemenlik)

Bu terime, çevirilerde tagallüp, hâkimiyet, egemenlik, insanların birbirleri üzerinde baskıları, yengiler ve yenilgiler, insanların yekdiğerine galib olma yolları, üstünlük, tahakküm gibi karşılıklar verilmektedir.⁵⁷

Batı'da egemenlik olgusunun gözlenmesi ve kavramlaştırılmasının, tarihsel süreçte Makavel, Bodin, Hobbes ve Rousseau gibi düşünürlerin yaşadıkları ça-

⁵⁵ İbn Khaldun (2001), İbn Khaldûn (2002), s. 415

⁵⁶ İbn Khaldun (2001), s.219, İbn Khaldûn (2002), s. 466

⁵⁷ Bkz. Tablo 1 ve 2

ğın iktidar ilişkilerini çözümlenmeye, anlamlandırmaya çalışmalarının sonucu olduğu belirtilmektedir.⁵⁸ Oysa İbn Haldun, söz konusu düşünürlerden çok daha önce toplumu siyasal ve hukuki yapısı içinde gözlemlerken iktidar olgusunun yanısıra özel olarak egemenlik olgusunu da gözlemlemiş bunu teknik bir kavram ve terim olarak *tegallüb* kelimesi ile karşılamıştır. İbn Haldun'un terimi sosyal yaşamda sosyal güçlerin iktidarı elde etme mücadelesinde, en yüksek dayanışmaya sahip sosyal gücün diğerleri üzerinde en üstün güç olması yani egemenlik kurması anlamında kullandığı görülmektedir.

Tegallüb terimi İbn Haldun'dan önce Farabi tarafından Platon ve Aristo'nun siyasal rejimler sınıflamasındaki "tiranlık rejimini" ifade ederken tegallüb rejimi olarak kullanılmıştır. Farabî bu ülke ve siyasal rejimin tanımlarken şöyle der:

*Halkının amacı başkalarının kendileri üzerinde zor/baskı (kahr) kullanmasını önleyerek başkalarını baskı altına almaktır. Onların amacı sadece bu üstünlükten (galebe) kendilerine ulaşan zevktir.*⁵⁹

İbn Haldun da Farabi gibi zor kullanmayı egemenliğin bir niteliği olarak görmektedir. Ancak egemenliği bir siyasal rejim türü olarak değil de iktidar ve devlet olgusunun bir aracı olarak görmesi ile Farabi'den farklılaşmaktadır.

Giriş bölümünde verdiğimiz Mukaddime'nin ilk paragrafında düşünür "... insanların birbirleri üzerindeki egemenliklerinin (*tegallübat*) çeşitlerine ve bundan doğan iktidarın (*mülk*) ve devletlerin (*düvel*) ve bunların idari teşkilatlarının..." ifadesiyle *tegallüb* terimini bireyler arasında iktidar ilişkisi, iktidarın ve kurumsal siyasal toplum olarak devletin bir unsuru olarak ise egemenlik anlamında kullanır.

Bu kavram ayrıca Mukaddime'de değişik yerlerde metin içerisinde, üç bölüm başlığında aynen, iki bölüm başlığında ise kelimenin fiilinin çekimli halleri ile geçer.⁶⁰ Bunları şöyle özetleyebiliriz: Birinci bölümün on altıncı faslında terimi "*şehirli olmayan milletler egemenliğe diğerlerinden daha muktedirler*" der. Burada kelimeyi kır toplumu özelliklerini yitirmemiş güçlü sosyal güç dayanışmasına sahip milletlerin başka milletler üzerinde egemen olması anlamında kullanır. "*Sosyal güç dayanışmasının nihai hedefi iktidardır*" başlığını taşıyan aynı bölü-

⁵⁸ Beriş, (2006), s. 18

⁵⁹ Farabî (2019), *el-Medinetü'l-Fazıla*, Tann Alem İnsan, 2. Baskı, Litera Yayıncılık, İstanbul, s.207

⁶⁰ Mukaddime'de tegallüb kelimesi 47 defa, bunun çekimli fiil halleri de 45 defa geçmektedir. Ergül (2018), s.85, dpn. 207

mün on yedinci faslında, terimi kırsal sosyal yaşamdaki şeflik otoritesi ile şehir toplumundaki devlet iktidarı (*mülk*) farkını anlatmak üzere kullanır. Başta şeflik otoritesi ile yönetilen bir toplum diğer sosyal grub dayanışmaları üzerinde egemenlik kurarak kendi siyasal iktidarını kurmaktadır.

Yirmi beşinci bölümde “Bedevi Araplar, yalnızca düz ovalara egemenlik sağlayabilirler (*yetegallabune*)”⁶¹, ayrıca yirmi altıncı bölümde “Bedevi Arapların egemenliklerine aldıkları (*tegallabû*) ülkeler çabuk yıkıntıya uğrar”⁶² derken, egemen olma fiilinin geniş ve geçmiş zamanlarını kullanır.

Kavramın Fransızca Mukaddime çevirilerinde yaygın karşılığı “*domination*” kelimesidir. Bunun Türkçe karşılığı ise tahakkümdür. Oysa aşağıdaki alıntıda görüleceği üzere İbn Haldun *tegallüb* ve *tahakküm* terimlerini ayrı kavramlar olarak kullanmaktadır.

*Kendi halkından başka bir grup üzerinde egemenlik kuran sosyal güç doğal olarak kendisinden uzaktaki başka sosyal güçler üzerinde de egemenlik kurmak isteyecektir. Eğer mücadele ettikleri onlara denk olur ve kendilerini savunurlarsa, bunlar dünyada dağınık olarak yaşayan kabileler ve uluslar gibi sadece kendi uluslarında ve bölgelerinde egemen olmaya devam ederler. Fakat eğer bu sosyal güç üstün gelir ve mücadele ettiği grubu da bünyesine katarsa egemenliğinde gücüne güç katmış olur ve ilkinden daha yüksek ve uzak bir egemenlik (*tegallüb*) ve tahakkümü hedefler.*⁶³

Terimin karşılık geldiği olgu dikkate alındığı ve İbn Haldun’un bu olgu ile iktidar ve devlet olguları arasında kurduğu ilişki düşünüldüğü taktirde, onun egemenlik olgusunu karşılamak üzere *tegallüb* kavramını kullandığı açıkça anlaşılmaktadır.

Toplumda ortaya çıkan sosyal güç dayanışmaları nihai olarak iktidarı ele geçirme amacı taşır.⁶⁴ Sosyal güç dayanışması kendi içinde ve kendi dışında zor kullanmaya dayalı egemenlik sayesinde toplumda ve ülkede en üstün güç halini alarak iktidara sahip olabilir.

⁶¹ Ibn Khaldun (2001), s. 178

⁶² Ibn Khaldun (2001), s.178

⁶³ Ibn Khaldun (2001), s.168; Ibn Khaldûn (2002), s. 396

⁶⁴ “Sosyal güç dayanışmasının yöneldiği amaç iktidardır”. Ibn Khaldun (2001), s.168; Ibn Khaldûn (2002), s.396

Bununla birlikte, gerçekte iktidar, her sosyal grubun eline geçmez, yalnızca halkı kendine tam olarak bağlayabilen, mal ve vergi toplayabilen, elçiler gönderebilen, sınırları koruyabilen ve kendinin üzerinde başka hiçbir zor kullanan güç (el-yedü'l-kahir) bulunmayan kimsenin eline geçebilir. İşte iktidarın anlamı ve meşhur gerçeği budur. Öyleyse sınırları korumak, mal ve vergi toplamak, elçiler göndermek gibi işlerden bir kısmını yapmaya güç yetiremeyen bir iktidar (mülk), tam olmayan (eksik) bir iktidardır. Onda iktidar tam gerçekleşmiş değildir.⁶⁵

Bilindiği üzere egemenliğin tanımlanmasındaki bu “üstün güç olma” niteliği Batı dünyasında İbn Haldun’un ortaya koyduğu açıklıkta ancak, 150 yıl sonra Bodin (1530-1596) tarafından dile getirilmiştir.⁶⁶

3.7. Mülk (İktidar)

Çevirilerde, zihinlerde en fazla kargaşaya yol açan ve çoğu zaman Türkçeye de mülk olarak çevrilen bu kavrama, monarşi, krallık, hükümdarlık, krallık iktidarı, saltanat, devlet, iktidar, egemenlik gibi anlamlar verilmektedir. İbn Haldun asabiyyetin nihai hedefi olarak nitelendirdiği mülk terimini gerçekte genel anlamda “fiziki zor kullanımı ile karakterize edilen genel olarak iktidar anlamında kullanır.⁶⁷ Aşağıdaki alıntılarda tam da bunu ifade etmektedir:

Kimsenin bir başkasına saldıramaması için bu otorite (vazi) insanların kendi aralarından ve insanların hepsinin üzerinde üstün (galebe), yürütme gücüne (sultan) ve zor kullanma yetkisine sahip (el-yedü'l-kahire) biri olmalıdır. İşte siyasal iktidarın (mülk) anlamı budur.⁶⁸

Bununla birlikte, gerçekte iktidar, her sosyal güç dayanışmasının (asabiyyetin) eline geçmez, yalnızca (...) kendinin üzerinde zor kullanan güç (el-yedü'l-kahir) bulunmayan kimsenin eline geçebilir.⁶⁹

İktidar egemenliktir ve zor kullanarak yönetme olgusudur.⁷⁰

⁶⁵ İbn Khaldun (2001), 219, İbn Khaldun (2002), p. 466

⁶⁶ Topçuoğlu (1969), s. 343, dp.35

⁶⁷ Gilbert Achcar (1999), “La sociologie du pouvoir chez Ibn Khaldoun: Une lecture webérienne”, **Cahiers Internationaux de Sociologie**, Nouvelle Série, Vol. 107, les métamorphoses de la sociologie allemande (Juillet-Décembre 1999), p.375

⁶⁸ İbn Khaldun (2001), s.74.

⁶⁹ İbn Khaldun (2001), s.219

⁷⁰ İbn Khaldun (2001), s.168, İbn Khaldun (2002), s. 396

İktidar ve yürütme gücü, siyaseti uygulayanın (sâis) zor kullanabilen bir otorite (vazı' bi'l-kahr) olmasını gerektirir. Aksi takdirde siyaseti düzgün işlemez.⁷¹

Bazı yazarlar, *mülk*'ün *egemenlik* terimiyle karşılanabileceğini belirtse de,⁷² bu İbn Haldun'un *egemenlik* anlamında *tegallüb* kelimesini kullandığını gözden kaçırmak olur.

İbn Haldun'un iktidar anlamında kullandığı "*mülk*" terimi Mukaddime'de 644 defa geçer. Bunun 17 si iktidar ve hükümet (sultan) şeklinde, 6 yerde iktidar ve devlet , 5 yerde iktidar ve devletler şeklinde geçer.⁷³

Düşünürün "*mülk*" terimini, siyasi anlamda genel olarak iktidar olarak kullandığını ifade eden⁷⁴ ve bunu çevirinde de göz önüne alan Cheddadi'nin isabetle belirttiği üzere, İbn Haldun'un teorilerinin yanlış anlaşılmasında en büyük pay İngilizce ve Fransızca çevirilerde iktidar anlamına gelen *mulk* kelimesinin yanlış çevrilmesindedir.

"Mülk" kelimesine gelince, hem Fransızca hem İngilizce çevirmenlerce monarşi, krallık, kral iktidarı olarak çevrilmiştir. İbn Haldun'un bu kelimeyi bazen bu anlamında kullandığı doğru olsa da, aslında o bu kelimeyi genel olarak iktidar anlamında kullanmaktadır. Vincent Monteil'in yaptığı gibi Mukaddime tercümesinde mülk terimini sistematik olarak krallık otoritesi veya monarşi olarak çevrilmesi İbn Haldun'un toplum ve siyaset teorisinin anlaşılmasında büyük karışıklıklara sebep olmaktadır. Gerçekte mülk kavramı bu teorisinin odağında yer almakta olup umran terimi ile sıkı sıkıya bağlıdır".⁷⁵

Mülk terimi Türkçede gerek bazı çevirilerde ve gerekse bazı akademik çalışmalarda devlet terimi ile karşılanmaktadır. Örnek olarak Hassan'a göre, "*Mülk kavramı ve bunun incelenmesi İbn Haldun'un siyaset teorisinin maddesini oluşturur. Mülk, otoriteye sahip, belli bir yönetimi sağlayan ve egemen olan siyasal örgüt-*

⁷¹ Ibn Khaldun (2001), s. 181

⁷² Achcar (1999), s.375

⁷³ Ergül (2018), s.69, dip.166; Hassan, a.g.e, s. 200, dipnot: 84;

⁷⁴ Ibn Khaldun (2002), 1305, not 5

⁷⁵ Abdesselam Cheddadi, "Reconnaissances d'Ibn Khaldun" (Entretien), <http://www.esprit.presse.fr/article/cheddadiabdesselam/reconnaissances-d-ibn-khaldun-entretien-13408>

lerdir”⁷⁶ “Mukaddime’de *mülk* kelimesinden başka devlet (devle) kelimesi de geçmektedir. Bu durum “devlet”in *mülkten* farklı bir anlam taşır biçimde geliştirildiğini ve bağımsızlaştığını göstermemektedir.”⁷⁷

Uludağ da, “İbn Haldun, devlet ve *mülk* sözü ile daha çok belli bir sülalenin kurduğu hanedanlık biçimindeki devletleri, emirlikleri ve *mülkleri* kastediyor” ve “İbn Haldun, *mülk* sözünden devleti, *melik* kelimesinden de *hükümdarı* anlar”⁷⁸ demektedir. Gürkan da, “Görülüyor ki, İbn Haldun, devleti *hükümdara* bağlamakta, devlet-hükümdar ve egemenlik kavramlarını birbirinden ayırmadan incelemektedir” tespitinde bulunmaktadır.⁷⁹

Bu görüşlere katılınması mümkün değildir. Çünkü Bu yorumlar düşünürün sosyal yaşamın olgu ve kurumlarına rasyonel ve kavramsal yaklaşımıyla temelden çelişir. Ayrıca onun toplum ve medeniyet teorisinin hukuk ve siyaset sosyolojisi boyutunun kavranılması önünde ciddi bir engel oluşturur. İbn Haldun’un iktidar ve devleti birbirinin yerine kullandığını düşünmek İbn Haldun’u sıradan bir tarihçi gibi görmek, onun bilimsel, olgusal, sosyolojik metodunu göz ardı etmek olur. İbn Haldun kuşkusuz yaşadığı çağda ve örnek aldığı Mesudi ve Taberi gibi tarihçilerin eserlerinden hanedanlık ve monarşi türü devletleri gözlemlemiştir. Ama onun gözlemci ve analizci kişiliği ve bunun Mukaddime’deki yansımaları onun tarihten, Farabi ve İbn Rüşd gibi siyasi filozofların eserlerinden ve siyasi gözlemlerinden başka devlet türlerinin de varlığını bildiği hususunda kuşku bırakmaz. Daha da önemlisi Mukaddime’deki yöntemi tarihten ve çağındaki gözlemlerinden hareketle somut hanedanlıkları değil; iktidar ve devleti olgusal, soyut ve teorik olarak incelediğini göstermektedir. Dolayısıyla onun egemenlik gibi iktidar ve devleti de toplumsal hayat ve medeniyet içinde gerçekleşen olgular olarak ele aldığını ve kavramsallaştırdığını ve diğer yakın kavramlardan ayırt ettiğini kabul etmek gerekir.

İbn Haldun’un *iktidar* (*mülk*) kavramını ele alış ve analizine baktığımızda açıklamalarının çağdaş siyaset sosyolojisi ile uyumu oldukça dikkat çekicidir. İbn Haldun *mülk* kelimesi ile ifade ettiği iktidarı, global toplum düzeyinde yani dev-

⁷⁶ Ümit Hassan (2011), *İbn Haldun, Metodu ve Siyaset Teorisi*, 5. Baskı, Doğu Batı Yayınları, İstanbul, 47

⁷⁷ Hassan (2011), s. 200, dipnot: 84

⁷⁸ Uludağ (2017), Giriş, s.108.

⁷⁹ Ülker Gürkan (1967), “Hukuk Sosyolojisi Açısından İbn Haldun”, AÜHFĐ, 24 (1), s.223-246, 1967, s.237 <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/336/3416.pdf>

letin tamamında ortaya çıkan ve onu toplum üzerindeki en üstün güç olarak diğer sosyal ve siyasal örgütlerden ayıran, şiddet tekeline sahip iktidar anlamında kullanılır.

İbn Haldun basit (kırsal) toplumdan gelişmiş (medeni) topluma geçişi, zor kullanma yetkisine sahip yöneten (siyasi iktidar) ve söz konusu yetkiyi kabullenmiş yönetilen (toplum) ayrımının ortaya çıkışı ile açıklar:

Gerçekten, toplumda korunma, savunma, hak arama girişimi ve her çeşit toplumsal faaliyetler sosyal güç dayanışması ile mümkün olur. Doğaları gereği, insanlar her toplumsal örgütlenmede kamu düzenini sürdürmek için bir otorite (vazı') ve arabulucuya (hâkim) ihtiyaç duyarlar. Bu arabulucu, sosyal güç dayanışmasından destek alarak zorunlu olarak diğerlerine (yönetilenlere) egemen (mütegallibe) olmalıdır. Yoksa görevini yerine getirmede yetersiz kalır. Bu egemenlik (tegallüb), iktidardır (mülk). Bu basit bir şeflikten (riyaset) daha fazla bir şeydir. Şeflikte, sadece sözü dinlenen ancak, kararlarını zor yoluyla uygulayamayan bir şef söz konusudur. İktidar ise egemenliktir (tegallüptür) ve zor kullanarak (kahr) yönetme olgusudur.⁸⁰

Güçlü bir kabileden birisi sözüne uyulan bir şef konumuna ulaşırsa, gerçekleştirme imkânı varsa egemenlik (tegallüb) ve zor (kahr) kullanmaktan geri kalmaz, çünkü bu insanın arzuladığı bir şeydir. Ama başkalarını da ona itaat etmeye zorlayan bir sosyal güç dayanışmasının (asabiyetin) yardımı olmadan bunu başaramaz. Demek ki iktidar kullanarak egemenlik sosyal güç dayanışmasının nihai hedefidir.⁸¹

Görüldüğü üzere, düşünüre göre, şeflikte, şefin aldığı kararları kendisine tabi olanlara zorla tatbik etme ya da baskı yaparak kabul ettirme durumu söz konusu değilken, iktidarın başında bulunan egemen aldığı kararları, kendisine tabi olanlara zorla kabul ettirmektedir.⁸² Çünkü şefin hükümlerine itaat toplumun ortak onayının ürünüdür.⁸³ Şeflikte, dışsal bir dayatmadan, fiziksel güç kullanmak suretiyle rıza devşirmekten ziyade içsel bir kabullenme söz konusudur. Bu yüzden

⁸⁰ İbn Khaldun (2001), s.168, İbn Khaldun (2002), s.396.

⁸¹ İbn Khaldun (2001), s.168, İbn Khaldun (2002), s.397.

⁸² İbn Haldun (2017). **Mukaddime**. (Haz. Süleyman Uludağ), İstanbul: Dergâh Yayınları, s.350

⁸³ Lokman Çilingir (2009). **Farabi ve İbn Haldun'da Siyaset**. Araştırma Yayınları, Ankara:, s.117

şeflik yönteminin lideri olan reis, üstün veya kutsal özellikleri olan birisi değil, “eşitler arasında birinci” olandır.⁸⁴

Böylece İbn Haldun, otoritenin temel olarak devlet öncesi veya devlet-altı toplumsal gruplaşmalara karşılık gelen rızai bir biçimi yani reislik ile temel olarak siyasi bir biçimi, yani hem özel olarak hükümdarlık ve hem fiziki güç kullanımı (*kahr*) ile ayırd edilen genel olarak iktidar anlamında mülk arasında bir ayrım yapmaktadır. Bu ayrım Max Weber’in genel olarak grup (verband) ile şiddetin spesifik aracı olduğu siyasi grup ayrımını hatırlatmaktadır.⁸⁵

Görüldüğü gibi, basit (kırsal) toplumda, siyasi güç otoriteye dayanır. Bu otoriteye sahip şef medeni toplumdaki iktidara sahip olmak istediğinde, bu otoriteyi egemenlik aracılığıyla iktidara dönüştürmek zorundadır. Bu ise yalnız reislik otoritesi ile gerçekleştirebileceği bir olay değildir. Ancak kendisine bu yolda yardımcı olacak bir sosyal güç dayanışması desteği söz konusu olursa bu hedefe ulaşabilecektir.

İbn Haldun iktidarın hukuk yoluyla sınırlanması gereğine de değinir. Sınırlı olmayan bir iktidarın toplumda adaletsizliğe ve insan hakları ihlaline yolaçacağına vurgu yapar.

*Gerçekte iktidarın anlamı (gerçeği) insan için zorunlu bir toplum hayatı ve gereği de hayvanlık vasfının ve öfkenin ürünü olan egemenlik ve zor kullanmadır. İktidar sahipleri buyruklarıyla, çoğunlukla halka, hukuktan uzak ve kendi amaç ve arzuları doğrultusunda güç yetiremeyecekleri yükümlülükler getirdiğinden, yönetimleri altındaki halkın dünya işlerinde haksızlığa uğramalarına yol açar.*⁸⁶

3.8. Devle (Devlet)

İbn Haldun’un bu kavramı çevirilerde, devlet yanında, hanedanlık, hanedan, hükümdarlık, hanedan yönetimi gibi terimlerle karşılanmaktadır. Bilindiği gibi devlet tarihi bir olgu ve fenomendir. İnsanlık tarihinin çok büyük bir kısmında

⁸⁴ Hassan (2015), s.220

⁸⁵ Achcar (1999), s.375.

⁸⁶ Ibn Khaldun (2001), s.221, Ibn Khaldûn (2002), s. 469

devlet mevcut değildi. İlk devletler tarihin son 5300 yılı içinde ortaya çıkmıştır.⁸⁷ Bundan sonra ise, insanlık tarihini devletler ve onların mücadeleleri belirlemiştir.

Devlet, "stato" terimini modern anlamda devlet karşılığında ilk kullanan kişinin "Hükümdar" (Il Principe) (1513) isimli eserinde Niccolo Machiavelli (1469-1527) olduğu kabul edilmektedir. Machiavelli'nin ünlü eseri şu cümleyle başlar: "İnsanlar üzerinde emretme yetkisine sahip olan veya olmuş olan bütün hâkimiyetler, devlet ismini alırlar ve bu devletler ya cumhuriyettir, ya da krallıktır."⁸⁸

Batı'da henüz devlet terimini ilk defa kullanacak Makyavel'den yaklaşık yüz yıl önce acaba İbn Haldun devletin sosyolojik, antropolojik, siyasi ve hukuki vb. boyutlar taşıyan devlet teorisinde, devlet kavramını nasıl kullanmıştır? Sorusu için Mukaddime'ye baktığımızda İbn Haldun'un olguyu eserinde bugünkü anlamına yakın şekilde ve aynı kelime yani Arapça "devle" terimi ile ifade ettiğini görmekteyiz.⁸⁹

Düşünürün kullandığı devlet terimi, günümüz anlamında kurum olarak devleti ifade etmektedir ve Mukaddimenin çok sayıda bölümünde ayrıntılı bir analizi yapılmaktadır.⁹⁰ Daha Mukaddime'nin girişinde, "tarihin devletlerden haber verdiği"⁹¹ ve "dünyadaki devletlerin ve milletlerin geçmişleri" ifadelerini kullanır. Tarih biliminin öneminden bahsederken "Hükümdarların devletlerinde ve siyasetlerinde çeşitli durumları öğretmesinden"⁹² bahseder.

Devlet kelimesi Mukaddime'de 594 defa geçer. 7 yerde devlet ve hükümet (sultan) şeklinde, yine 7 yerde iktidar ve devlet, 6 yerde ise iktidar ve devletler şeklinde geçer.⁹³ Hükümdarın kişiliğinden bağımsız bir millete ait devlet kavramını tutarlı bir şekilde Mukaddime'nin birçok yerinde kullanır.

Türkçe ve yabancı Mukaddime çevirilerinde, devlet kelimesinin genelde monarşi veya hanedan olarak tercüme edildiği görülmektedir. Carré bu yöntemi haklı çıkarmak için şöyle bir gerekçe geliştirir: "Fransız Mukaddime çevirme-

⁸⁷ Uygun (2015), s. 1

⁸⁸ Kemal Gözler (2007), **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, s.8.

⁸⁹ İbn Khaldun (2001), s.411, İbn Khaldun (2002), s.751.

⁹⁰ İbn Khaldūn (2002), s.1269, note 7

⁹¹ İbn Khaldun (2001), s.36

⁹² İbn Khaldun (2001), s.41

⁹³ Ergül (2018), s.66., dipnot.159

ni Monteil, İbn Haldun'un devlet olarak kullandığı, günümüz Fransızca'sındaki "Etat" kelimesi yerine, hanedan, krallık, imparatorluk kelimelerini kullanmıştır. Çünkü Fransızca da bu terim ulus devletin hukuki ve Avrupalı teorisine referans yapmaktadır. Zira Ortadoğu'nun siyasi antropolojisi kelimenin Avrupalı anlamında, "devletsel/étatique" değildir.⁹⁴

Oysa Cheddadi'nin de belirttiği üzere, "İbn Haldun bu kavramı bağlama göre hanedan veya devlet anlamında kullanır".⁹⁵ Bir sosyolog olan Alatas'a göre de, "İbn Haldun'a göre devlet terimi hem bugün bizim devlet olarak anladığımız kavrama hem de "hanedanlığa" işaret eder."⁹⁶ Mukaddime'ye hakim olan sosyolojik düzeydeki açıklamalarında düşünürün bu terimi günümüzdeki kullanımına benzer şekilde devlet kavramına karşılık gelen kurumsal siyasal iktidar anlamında kullandığını kabul etmek gerekir. Dolayısıyla çevirilerde devlet kelimesinin sistematik olarak hanedan şeklinde kullanılması hatalıdır. Gerçekten de İbn Haldun'un devlet kavramını Batılı devlet düşünürlerinden çok daha önce bugünküne yakın anlamda kullanmasının bilinçli olarak gözardı edilmesi, onun devlet teorisinin tam olarak anlaşılmasını engeller.

İbn Haldun'un söz konusu kullanımı döneminde İslam dünyasında gözlemlendiği devlet olgusundan bağımsız da değildir. İbn Haldun'un İslam tarihinde ve yaşadığı dönemde gözlemlendiği ve bir çoğunda siyasi görevler aldığı devletler merkezi devlet özelliği taşımaktaydı. İbn Haldun'un çağında İslam dünyasında hükümdarın kişisel siyasal iktidarından bağımsız, sürekli bir siyasi iktidar olarak devlet kavramı bilinen ve kullanılan bir kavramdı. Khemeri'nin ifadesiyle Orta Çağ'da feodalitenin hakim olduğu Avrupa'nın aksine "İslam ülkelerinde, birey her alanda ve günün her saatinde devlet kontrolüyle temas halinde bulunduğundan, bir devlet düşüncesi oluşmuştu."⁹⁷

Düşünür, Mukaddime'nin devlet kavramını en sık kullandığı üçüncü bölümünde, kuruluşundan gelişmesine ve ardından kaçınılmaz olarak zayıflayarak çöküşüne kadar, devletin olgusal görünümünün adeta filmi çıkar. Buna göre

⁹⁴ Carré (1973), s. 117

⁹⁵ İbn Khaldun (2001), s.1305

⁹⁶ Syed Farid Alatas (2020), İbn Haldüncü Sosyoloji, Kayıp Bir Geleniğin İhyası, çev. Kamuran Gökdağ, Enes Ateş, Küre Yayınları, İstanbul

⁹⁷ Khemeri, T. (1936), "İbn Haldun'un Mukaddimesindeki Asabiyye Meffumu", çev. Hüseyin Zamanlılı, Der İslam, Bd. XXIII, 1936, s.182

özetle; iktidar gibi devlet olgusunun da kaynağı sosyal güç dayanışmasıdır. Din veya dini bir hareket sosyal güç dayanışmasının gücüne ilave bir katkı sağlayarak daha büyük ve güçlü bir devletin kuruluşunu sağlayabilecektir. Her devletin sınırlarını genişletebileceği bir doğal ve beşeri bir sınırdır. Kişiler gibi devletlerin de doğal bir ömrü vardır. Refah ve gelişme başlangıçta devlete ek bir güç sağlarken zaman içinde siyasi ve sosyal yozlaşma yoluyla çöküşüne giden süreci de başlatacaktır.⁹⁸

İbn Haldun'un genel devlet tanımı ve Mukaddim'e devlet kelimesini kullandığı bağlamlar dikkate alındığında düşünürün bu terimi mulk yani iktidar olgusundan ayrı ve bu olguyu da nüfus ve ülke ögeleri yanında ayrı bir unsur olarak içeren günümüzdeki anlamda soyut bir kavram olarak kullandığı anlaşılmaktadır. Onun "genel devlet" tanımı ise bir ulus ve/veya din dayanışmasına dayanan uzun ömürlü ve geniş topraklara egemen devlet ve imparatorlukları kapsamaktadır. Arapların, Farsların, Romalıların, Türklerin devletleri gibi.⁹⁹ Ayrıca, aynı hanedanın uzun süre iktidarlarını da devlet kavramı ile ifade eder. Örnek olarak Emeviler (Ümeyye oğulları) ve Abbasiler (Abbas oğulları), Arap devletinde iktidarı kullanmış hanedanlardır. Fakat hükümdarların uzun süre birbirini izlemiş olması nedeniyle İbn Haldun bunları da "Emevi devleti, Abbasi devleti olarak nitelendirir. Nitekim günümüzde de Abbasi Devleti, Emevi Devleti ya da Selçuklu ve Osmanlı devleti gibi kullanımlar İbn Haldun'un mantığına dayanmaktadır. Düşünür karizmatik özellik gösteren hükümdarların iktidarına ise "kişisel devlet" der. Ancak ilginç olan husus, genel devlet ve özel devlet çeşitlerinin devletteki egemenliğin sürekliliği olgusuyla belirginleşmesidir. Sosyal güç dayanışması ve kamu kudreti varlığını sürdürdükçe iktidarın başındakilerin değişikliği devlet içindeki değişiklikler olarak kalacak, toplum ve devlet hayatını kökten etkilemeyecektir. Ancak yeni bir asabiyet ve kamu kudretinin egemen olması medeniyeti ve onun biçimi (formu) olan devleti ciddi biçimde etkileyecektir.

Medeniyetteki en tehlikeli bozulmalar, sadece genel devletin çökmesinden ileri gelir. Genel olarak Roma devleti, Fars devleti ve Arap devleti veya (özel olarak) Ümeyye oğulları (Emevi) ve Abbas oğulları (Abbasi) örneklerinde olduğu gibi. Ancak, Nuşirevan, Heraklius, Abdulmelik bin Mervan veya Harun Reşid gibi kişisel devletlerin (bireysel yönetim-

⁹⁸ Bkz. Mukaddime'nin Üçüncü Bölümünde 1, 2, 3, 7, 14 ve 17 nolu başlıklar

⁹⁹ İbn Khaldun (2002), s.1325, not 1

lerin) bozulması ise medeniyetin bozulmasına çok büyük etki yapmaz. Çünkü şahıslar (hükümdarlar) birbiri ardınca gelirler ve genelde de birbirlerine benzedikleri için medeniyet varlığını muhafaza eder. Çünkü medeniyetin maddesindeki (özündeki) devlet denen etkili güç, aslında sadece sosyal güç dayanışması (asabiyet) ve kamu gücü (şevket) sürüp gider. Ancak bir sosyal güç dayanışması tamamen gidip, yerine onu saf dışı eden bir başka sosyal güç gelirse, işte daha önce söylediğimiz gibi, kamu gücünü kullananların tamamı gider ve bunun medeniyet üzerindeki etkisi ve bundan kaynaklanan bozulma çok büyük olur.¹⁰⁰

3.9. Kahr (Zor)

Bu terim, için çevirilerde kullanılan karşılıklar, kahr, kahır, baskı, ezicilik, zor kullanma, zora başvurma, güç, zorlama ve zor gibi kelimelerdir.

İbn Haldun'un devlet teorisinde bu kavram daha önce ele aldığımız otorite, iktidar ve en son ele alacağımız hükümet kavramı ile doğrudan bağlantılıdır. İbn Haldun bu kavramı ilk olarak insanın otoriteye ve "zor kullanma yetkisine sahip bir hükümete (es sultan el kahır) ihtiyacını dile getirirken kullanır. Buna ilişkin alıntıyı vâzî' (otorite) kavramını açıklarken vermiştir. Daha sonra ise otorite ile iktidar kavramları arasındaki farkı oluşturan iki unsurdan biri olarak açıklar.

İkinci olarak bu kavramı iktidar olgusunun bir unsuru ve otorite ile iktidarı birbirinden ayıran iki unsurdan birisi olarak takdim eder:

İktidar ise egemenliktir (eagallüptür) ve zor kullanarak (kahr) yönetme olgusudur.¹⁰¹

Güçlü bir kabileden birisi sözüne uyulan bir şef konumuna ulaşırsa, gerçekleştirme imkân varsa egemenlik (tegallüb) ve zor (kahr) kullanmaktan geri kalmaz, çünkü bu insanın arzuladığı bir şeydir.¹⁰²

İktidar ve yürütme gücü, siyaseti uygulayanın (sâis) zor kullanabilen bir otorite (vazî' bi'l-kahr) olmasını gerektirir. Aksi takdirde siyaseti düzgün işlemez.¹⁰³

¹⁰⁰ İbn Khaldun, (2001), s. 412.

¹⁰¹ İbn Khaldun (2001), s.168, İbn Khaldûn (2002), s.396

¹⁰² İbn Khaldun (2001), s. 168, İbn Khaldun (2001), s.397

¹⁰³ İbn Khaldun (2001), s. 181

*Gerçekte iktidarın anlamı (gerçeği) insan için zorunlu bir toplum hayatı ve gereği de doğasının hayvanlık niteliğinin ve öfkenin ürünü olan egemenlik (tegallüb) ve zor kullanma (kahr) olunca, iktidar sahiplerinin kanunları da, çoğunlukla hukuktan uzaklaştığından, dünya işlerinde bunlara tabi olan halkın zararına yol açar.*¹⁰⁴

*Yönetim ve onun kanunları zor (kahr), güç (satvet)¹⁰⁵ ve korkutmaya dayanırsa, bu durumda, ezilenlerde gelişen tembellikten dolayı halkın cesareti kırılır ve direnci yok olur.*¹⁰⁶

Günümüz siyaset bilimi ve kamu hukukunda bu terim tek başına kullanıldığı gibi, diğer iktidar tiplerinden ayırmak için siyasal iktidar veya egemen iktidar olarak da kullanılmaktadır. “Siyasi iktidar” ülke içindeki en üstün iktidardır. En önemli maddi karakteristiği, onun fiziki kuvvet ve zor kullanma gücüne sahip oluşunda görülür. Başka deyişle siyasi iktidar fiziki zorlama gücü tekeli elinde bulundurur.”¹⁰⁷

3.10. Sultan (Hükümet)

Bu terimin genelde, sultan, baş, başkan, otorite, sulta, egemen, hükümdar ve hükümet gibi karşılıklarla çevrildiği görülmektedir.¹⁰⁸

Bilindiği üzere modern kamu hukunda devlet ve hükümet ayrımı vardır. Buna göre, devlet hukuki bir kişiliktir, ülkesinde yaşayan milletten bağımsız bir varlıktır. Hükümet ise geniş anlamda devletin siyasi kurumlarının toplamıdır. Dar anlamda siyasi iktidar anlamında hükümet devletin bir parçası ve bazı açılardan en önemli parçasıdır. Devlet devamlı ve kalıcı bir oluşumdur. Buna karşın hükümet geçicidir. Farklı devlet fonksiyonlarını yürüten hükümet, devletin varlığını devam ettirmesine hizmet eder. Bu nedenle bu siyasi kurumlar ister devrim yoluyla, ister anayasa değişiklikleri ile değişsin devlet varlığı sürdürür. Dolayısıyla devletin şekli kolay kolay değişmez.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Ibn Khaldun (2001), s. 222. Ibn Khaldun (2002), s. 469.

¹⁰⁵ Mukaddime’de çok geçen bu terim, *güç, nüfuz, otorite, egemenlik, hegemonya* gibi anlamlara gelir. Bkz. Baalbaki (2003), s. 951

¹⁰⁶ Ibn Khaldun (2001), s. 154, Ibn Khaldun (2002), s.378.

¹⁰⁷ Münci Kapani (2013), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 33. Basım, Ankara, s.52

¹⁰⁸ Bkz. Tablo 1 ve 2

¹⁰⁹ Ergin Ergül (2021), *İlk Çağ’dan Günümüze Devlet Teorisi*, Ankara, Adalet Yayınevi, s. 61

Mukaddime'de sultan terimi 260 defa geçer. Sultan Baybars örneğinde olduğu gibi hükümdar anlamındaki kullanımlar dışında, genelde hükümet anlamında kullanılması yanında hükümet görevleri (vezai'fu's-sultaniyye), hükümet yasaları (ahkamü's-sultaniyye), hükümet kademeleri (meratibu's-sultaniyye), hükümet işleri (umuru's-sultaniyye) gibi tamlamalarda da kullanılır. Ayrıca, 17 yerde "iktidar ve hükümet, 7 yerde devlet ve sultan şeklinde kullanılır."¹¹⁰

*İnsan kendine has özellikleriyle, diğer bütün hayvanlardan ayrılır. Örneğin onu diğer hayvanlardan ayıran ve yaratıkların en şerefli kılan, en başta düşünme yeteneğinin bir sonucu olan bilimler ve zanaatlar sadece insana özgü özelliklerdir. İkincisi, arabulucu (hakem) bir otoriteye ve zor kullanacak bir hükümete (sultan) ihtiyaç duymasındır. Bunlar diğer hayvanlar arasında yoktur.*¹¹¹

*Kimsenin bir başkasına saldıramaması için bu otorite insanların kendi aralarından ve insanların hepsinin üzerinde üstün (galebe), yürütme gücüne (sultan) ve zor kullanma yetkisine sahip (el-yedü'l-kahire) biri olmalıdır. İşte siyasal iktidarın (mülk) anlamı budur.*¹¹²

*Çünkü devlet ve hükümet (sultan), umranın (toplumsal hayatın ve medeniyetin) bir sureti (şekli) olduğundan, esas madde bozulduğunda, zorunlu olarak kendisi de bozulur.*¹¹³

*Şehirlerde ve kentlerde, insanların birbirlerine saldırganlığını yargıçlar ve devlet engeller. Onlar yetki alanlarındaki herkesin elini tutabilir. Birbirlerinin haklarını çiğnemesini önleyebilir. Bu durumda şehir halkı birbirlerinin haklarını çiğnemekten yargıçlar ve hükümet (sultan) ile dizginlenmişlerdir.*¹¹⁴

*Hak çiğneme (zulm) filleri sadece otorite ve iktidara sahip olanlar (ehli kudret ve sultan) tarafından işlenebilir. Bu yüzden insanların haklarını çiğneme (zulmetme) potansiyeli taşıyan kişinin vicdanı harekete geçsin diye, hak ihlalini (zulmü) kötölemenin ve ona dair olan tehditlerin tekrarı abartılmıştır.*¹¹⁵

¹¹⁰ Tarafımızdan Mukaddimenin Arapça metninde arama yapılarak tespit edilmiş rakamlardır.

¹¹¹ Ibn Khaldun (2001), s.71, Ibn Khaldun (2002), s.259

¹¹² Ibn Khaldun (2001), s.74

¹¹³ Ibn Khaldun (2001), s.320, Ibn Khaldun (2002), s.613

¹¹⁴ Ibn Khaldun (2001), s.156, Ibn Khaldun (2002), s.380

¹¹⁵ Ibn Khaldun (2001), s.322, Ibn Khaldun (2001), s.615

4. TEMEL KAVRAMLARIN DEVLET TEORİSİ BAĞLAMINDA ÇEVİRİLERİ

1 ve 2 nolu tablolar ışığında ve İbn Haldun'un çalışmaya konu oluşturan temel kavramları kullanımı gözetilerek, devlet teorisi açısından uygun düşen karşılıkları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Devlet Teorisi Bağlamında Temel Kavramlar

Mukaddime'deki terimler	Bize göre çevirileri
Umran	Toplum ve medeniyet
İctima	Sosyal yaşam
Asabiyye (Çoğulu:Asabiyat)	Sosyal güç dayanışması
Vazı'	Otorite
Tegallüb (Çoğulu: Tegallubat)	Egemenlik
Mülk	İktidar
Devle (Çoğulu: Düvel)	Devlet
Kahr	Zor
Sultan	Hükümet (yürütme)

SONUÇ

İbn Haldun çok yönlü bir düşünür olmakla birlikte, devlet teorisyeni ve siyaset bilimci kimliği onun ünlü eseri Mukaddimesinde en fazla öne çıkan yönleri arasındadır. Ondan bu alanlarda yararlanmak isteyen akademisyenler, Arapça bilmedikleri takdirde, eserinin Türkçe, İngilizce, Fransızca ya da İspanyolca gibi dillerdeki çevirilerine başvurmak durumundadırlar.

İbn Haldun, toplum ve medeniyet bilimi (umran ilmi) adı altında yeni bir bilim dalı kurduğunu belirten bir bilim insanı olarak görüşlerini eserinde tutarlı bir şekilde kullandığı kavramlar aracılığıyla temellendirmektedir.

Ancak, gerek Türkçe gerekse incelediğimiz dillerdeki Mukaddime çevirilerde İbn Haldun'un devlet teorisi kapsamındaki temel kavramlarının tercümelerinde bir karmaşa gözlenmektedir. Türkçe çevirilerde sorunun kaynağında genel olarak ya "mülk" "asabiyet", "tegallüb" ve "kahr" örneklerinde olduğu gibi terimin olduğu gibi kullanılması veya devlet örneğinde olduğu gibi düşünürün kastettiği anlamdan uzaklaştırılarak hanedan veya krallık olarak çevrilmesi ya da aynı terim için

gelişigüzel birden fazla karşılık kullanılmasının yol açtığı tutarsızlık bulunmaktadır.

Oysa, düşünürün “toplum ve medeniyet” (umran) teorisinin güncelliği ve değeri ancak temel kavramları doğru çevrilerek ve anlaşılabilir kavranabilir. Çalışmada ulaşılan kavramsal karşılıklar ışığında incelediğinde İbn Haldun’un teorilerinin kamu hukuku ve siyaset bilimi anlamındaki özgünlüğü ve zamanını aşan evrenselliği açık bir şekilde görünmektedir.

Söz konusu karşılıkları dikkate aldığımızda Mukaddime’de genel olarak şöyle bir teorik çerçeve belirmektedir: Sosyal yaşamın (*ictimâ*) örgütlenmesi ve somutlaşması olan toplum ve medeniyetin (*umranın*) temelinde insan ve onun varlığını sürdürmesi için gerekli ihtiyaçları (sırasıyla beslenme, yırtıcı hayvanlara karşı savunma, birbirinin saldırganlığını ve adaletsizliğini engelleme, iktidar ve devletin bireylerin yaşam ve mülkiyet başta olmak üzere temel haklarına saygı göstermesi) yer alır. Toplumsal yaşam ve onda oluşan toplum ve medeniyet adı altında ifade edilen sosyal, ekonomik, siyasi, kültürel, bilimsel, sınai, mimari vs. tüm gelişmeler insan iradesi ile ortaya konulan zorunlu ve doğal olgulardır.

İşbirliğine dayalı sosyal yaşam gerçekleştiğinde ortaya çıkan siyasi otorite (*vazı*), insanın güvenlik ve yaşam hakkını teminat altına alacak toplumsal ve hukuksal düzenin gözeticisidir. Sosyal güç dayanışması (*asabiyet*) buna sahip olan sosyal gücü, egemenlik (*tegallüb*) ve zor kullanma yetkisi/şiddet tekeli (*kahr*) vasıtasıyla iktidara (*mülk*) götürür. Global toplum düzeyindeki kurumsal iktidar “devlet” adını alır. Medeni sosyal yaşam (*hadari umran*) siyasal iktidarla gerçekleşir. Siyasal iktidar, hükümet (*sultan*) tarafından kullanılır. Medeni toplum ile iktidar ve devlet arasında sıkı bir bağ söz konusudur: Toplumsuz ve medeniyetsiz bir iktidar ve devlet tasavvur edilemez. Devletsiz ve iktidarsız bir toplum ve medeniyet de imkânsızdır. Toplumun bekası ve medeniyetin yaşaması devletin bekasına, devletin devamı kuralları herkesi bağlayan hukuk düzenine ve adalete bağlıdır. Adaletsizlik, toplumsal yaşamı, medeniyeti ve devleti çökerten, insanlığın yeryüzündeki varlığını tehlikeye atan en büyük insan hakları ihlalidir (*zulümdür*).

Görüldüğü üzere, İbn Haldun odağında iktidar ve devlet olan toplum ve medeniyet teorisinde sosyal yaşam, otorite, sosyal güç dayanışması, egemenlik,

iktidar, hükümet, zor kullanma ve devlet olgularını farklı terimlerle ifade etmiş, aralarındaki farkları ve ilişkileri analiz ve izah etmiştir.

Düşünürün temel kavramlarının kendinden önce gelen Farabî ve daha sonra gelen Makyavelli, Bodin, Hobbes, Locke ve Weber gibi siyaset ve devlet düşünürlerinin kavramları ile karşılaştırılması onun devlet teorisinin gerçekçiliği ve şaşırtıcı modernliğinin anlaşılması açısından önem taşımaktadır. Bu bağlamda İbn Haldun Farabî'nin de kullandığı bazı siyasal kavramlara daha teknik bir içerik kazandırmıştır. Düşünür, modern devletin ayırıcı niteliği olarak görülen egemenlik kavramını genel olarak günümüzdeki gibi iktidarla ilişkisi bağlamında kullanmıştır. Egemenliğin en üstün güç olma ve zor kullanma ve süreklilik niteliklerini ünlü Fransız kamu hukukçusu ve siyaset bilimci Bodin'den önce ortaya koymuştur.

İbn Haldun otorite ve iktidar olgu ve terimleri arasındaki fark ve ilişkiyi modern anlayışa benzer şekilde açıklamıştır. Keza devlet kelimesini terim olarak modern devlet teorisinin öncüsü sayılan Makyavel'den önce, şiddet tekeline sahip kurumsallaşmış siyasi iktidarı tanımlamak için ise Weber'den önce kullanmıştır.

Günümüzde kendisi ve eserleri hakkında en çok yayın yapılan düşünürler arasında yer almasına rağmen, İbn Haldun'un temel kavramlarının çevirilerindeki yanlışlıklar ve eksiklikler, onun devlet teorisi alanındaki teorilerinin güncelliğinin ve değerinin anlaşılmasının önünde en büyük engel olarak durmaktadır.

KAYNAKÇA

- ACHCAR Gilbert (1999), "La sociologie du pouvoir chez Ibn Khaldoun: Une lecture webérienne", **Cahiers Internationaux de Sociologie**, Nouvelle Série, Vol. 107, les métamorphoses de la sociologie allemande (Juillet-Décembre 1999)
- ALATAS, Syed Farid (2020), **İbn Haldüncü Sosyoloji, Kayıp Bir Geleneğin İhyası**, çev. Kamuran Gökdağ, Enes Ateş, Küre Yayınları, İstanbul
- ALATAS Syed (2006), "Ibn Khaldun and Contemporary Sociology", **International Sociology**, 782-795
- ARSLAN Ahmet (2017). **İbn Haldun**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- BAALBAKİ Rohi (2003). **Al-Mawrid, Trilingual Dictionary, Arabic, English, French**, Dar El- Ilm Lilmalayn, Beirut
- BERİŞ Hamit Emrah (2006). **Küreselleşme Çağında Egemenlik**, Lotus yayınları, Ankara
- BOZARSLAN Hamit (2016). **Lüks ve Şiddet, İbn Haldun'da Tahakküm ve Şiddet**, çev. Melike Işık Durmaz, İletişim yayınları, İstanbul
- CARRE Olivier (1973). "A propos de la sociologie politique d'Ibn Khaldün", **Revue française de sociologie** / Année 1973 / 14-1
- CHEDDADI Abdesselam (2006). **Actualité d'Ibn Khaldün - Conférences et entretiens**, Reconnaissances d'Ibn Khaldün, Maison des Arts, des Sciences, Temara
- CHEDDADI Abdesselam "Reconnaissances d'Ibn Khaldün" (Entretien), <http://www.esprit.presse.fr/article/cheddadiabdesselam/reconnaissances-d-ibn-khaldun-entretien-13408>
- ÇİLİNGİR Lokman (2009). **Farabi ve İbn Haldun'da Siyaset**. Araştırma Yayınları, Ankara
- DALE Stephen Frederic (2018). **İbn Haldun ve İnsan Bilimi**, Çev. Aşşecan Ay, Canan Doğan, Say Yayınları, İstanbul
- DHAOUAD Mahmoud (2013). "Ibn Khaldoun: Le Printemps arabe des sciences sociales et humaines", **Dirasat, Human and Social Sciences**, Volume 40, No 1, s.175
- DİVLEKÇİ Celalettin, "Bir Kitap, Dört Çeviri", <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/485588>
- ERGÜL Ergin (2018). **Hukukçu ve Siyaset Bilimci Kimliğiyle İbn Haldun**, Adalet Yayınevi, 3. Baskı, Ankara

- ERGÜL Ergin (2021). **İlk Çağ'dan Günümüze Devlet Teorisi**, Ankara, Adalet Yayınevi
- FARABİ (2018). **Platon Kanunlarının Özü**, Hazırlayan: Fahrettin Olguner, Aktif Düşünce Yayınları, İstanbul
- FARABİ (2019), **el-Medinetü'l-Fazıla**, Tanrı Alem İnsan, 2. Baskı, Litera Yayıncılık, İstanbul
- GÖZLER Kemal (2007), **Devletin Genel Teorisi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa
- GÜRKAN Ülker (1967). "Hukuk Sosyolojisi Açısından İbn Haldun", AÜHFD, 24 (1), s.223-246, 1967, s.237 <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/336/3416.pdf>
- HASSAN Ümit (2011). **İbn Haldun, Metodu ve Siyaset Teorisi**, 5. Baskı, Doğu Batı Yayınları, İstanbul
- IBN JALDŪN, Abderrahmán (2011), *Introducción a la historia universal (al-Muqaddima)*, trad. Elias Trabulse, cfe, Mexico
- HORROUT Claude (2006), **Ibn Khaldûn, un islam des « Lumières »**. : Les Éditions Complexe, Paris
- IBN KHALDOUN (1863). **Les prolégomènes**. Traduits en Français et commentés par William MAC GUCKIN, Baron DE SLANE, Paris: Librairie orientaliste Paul Geuthner, 1934 (réimpression de 1996), Une édition numérique, Paris, http://classiques.uqac.ca/classiques/Ibn_Khaldoun/Ibn_Khaldoun.html
- IBN KHALDŪN (1997). **Discours sur l'Histoire universelle Al- Muqaddima**, par Vincent Monteil, Sinbad, Paris
- IBN KHALDUN (2001). **Mukaddime İbn Haldun**, Hazırlayan Ahmed Zağbi, Daru'l-Erkam, Beyrut
- IBN KHALDŪN (2002). **Le Livre des Exemples, I, Autobiographie, Muqaddima**, Texte traduit, Présenté et Annoté par Abdesselam Cheddadi, Gallimard, Paris
- IBN KHALDŪN (2015). **The Muqaddimah, An Introduction to History**, Edited by N. J. Dawood, Translated by Franz Rosenthal, Introduction by Bruce B. Lawrence, Princeton University Press, New Jersey
- İBN HALDUN (1986), **Mukaddime**, çev. Zakir Ugan, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul
- İBN HALDUN (2014), **Mukaddime**, c.1, 2, 3, çev. Sevim Belli, Onur yayınları, Ankara
- İBN HALDUN (2016), **Mukaddime**, c. 1, 2, Derleyen: Arslan Tekin, İlgi Kültür Sanat Yayınları, Ankara

- İBN HALDUN (2017), **Mukaddime**, c.1, 2, çev. Turan Dursun, Kaynak Yayınları, 8. Basım, İstanbul
- İBN HALDUN (2017), **Mukaddime**, Hazırlayan: Süleyman Uludağ, Dergah yayınları, 14. Baskı, İstanbul
- İBN HALDUN (2018), **Mukaddime**, çev. Halil Kendir, Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul
- KAPANİ Münci (2013), **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 33. Basım, Ankara
- KHEMERİ T. "İbn Haldun'un Mukaddimesindeki Asabiyye Mefhumu", çev. Hüseyin Zamanlı, Der İslam, Bd. XXIII, 1936, s. 163-188,
- KIRBAŞOĞLU Mehmed Hayri (1986), "İbn Haldun'un Mukaddimesi'nin Yeni Bir Çevirisi Üzerine", Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 27: 363-398.
- KURTOĞLU Zerrin (2013). **İslam Düşüncesinin Siyasal Ufku**. İletişim Yayınları, İstanbul
- MEHDİ Muhsin (2017) **Ibn Khaldun's Philosophy of History: A Study in the Philosophic Foundation of the Science, of Culture**, Routledge
- NASSAR Nassif (1967). **La pensée réaliste d'Ibn Khaldûn**, Presses Universitaires de France, Paris
- TALBI Mohammed (1967), Ibn Khaldûn et le sens de l'Histoire », in *Studia Islamica*, XXVI, ss. 73-148.
- TDK, Türk Dil Kurumu Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/>
- TOPÇUOĞLU Hamide (1969), **Hukuk Sosyolojisi (Sosyoloji Açısından Hukuk) (Konu, Problemler, öncüler)**, c.1, 3. Baskı, İstanbul
- TURAN Şerafettin (1990). **Türk Kültür Tarihi**, Ankara: Bilgi Yayıncılık
- TURRONI Giuliana (2014), « 'Umrân : la civilisation dans la théorie khaldûnienne », in Houari Touati (éd.), **Encyclopédie de l'humanisme méditerranéen**, printemps 2014, URL = <http://www.encyclopedie-humanisme.com/?Umran>
- UYGUN Oktay (2008), **İbn Haldun'un Toplum ve Devlet Kuramı**, XII Levha, İstanbul,
- YILDIRIM Yavuz, ERDEM Sami, ÖZKAN Halit, KAYA M. Cüneyt (2015). **Giriş, Mukaddime Tercümesi**, mütercim: Pirizâde Mehmed Sâhib, Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı, İstanbul

TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN KURUMUNUN BİLİNİRLİK VE ETKİNLİK AÇISINDAN KATILIMCI DEMOKRASİYE KATKISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of the Contribution of the Ombudsman in Turkey to Participant
Democracy in Terms of Awareness and Efficiency

Dr. Öğr. Üy. Mutlu SESLİ*

Geliş Tarihi: 01.09.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 10.12.2021

Öz

Bu çalışmada Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun son faaliyet raporundaki bazı hususlar değerlendirilerek kurumun bilinirlik ve etkinlik açısından katılımcı demokrasiye ve demokrasi kültürüne olan katkısı incelenmiştir. Kurumun yayınladığı raporlardaki rakamların mevcut demokrasinin ruhunu yansıttığı düşünülmektedir. Diğer bir ifadeyle kurumun vatandaşlar tarafından bilinir ve etkin olması mevcut demokrasi hakkında bilgiler vermektedir. Bu nedenle kurumun bilinirliği ve etkinliğinin katılımcı demokrasiye etkisi çalışmanın amaçları arasındadır.

Kamu yönetiminde denetim görevi üstlenen Kamu Denetçiliği Kurumu bilinirliği ve etkinliğiyle demokrasinin kalitesini yükselttiği gibi başvuru sayısının fazla olması kamu yönetiminde işlerin doğru ve zamanında yapılmadığını da gösterebilir. Bu durum iktidar sahiplerine yönetimin işleyişi hakkında bilgiler vererek aksayan yönlerin düzeltilmesi için ipucu verebilir. Bu yüzden denetim yönetimin sağlıklı işleyişinde önemli bir yere sahiptir ve yönetimin temel ve vazgeçilmez işlevidir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsman, Denetim, Demokrasi, Katılımcı Demokrasi

Abstract

In this study, some issues in the last activity report of the Ombudsman Institution in Turkey were evaluated and the contribution of the institution to participatory democracy and democracy culture in terms of awareness and effectiveness was examined. It is thought that the figures in the reports published by the institution reflect the spirit of current democracy. In other words, the fact that the institution is known and effective by the citizens gives information about the current democracy. For this reason, the effect of the awareness and effectiveness of the institution on participatory democracy is among the aims of the study.

The Ombudsman Institution, which undertakes the task of auditing in public administration, increases the quality of democracy with its awareness and effectiveness, and the high number of applications may also indicate that the works in public administration are not done correctly and on time. This situation can give information about the functioning of the administration to the power holders and give clues to correct the deficiencies. Therefore, auditing has an important place in the healthy functioning of management and is the basic and indispensable function of management.

Keywords: The Ombudsman Institution, Ombudsman, Audit, Democracy, Participatory Democracy.

* Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Adalet Meslek Yüksekokulu Hukuk Bölümü, 60100, Tokat/Türkiye, e-mail: mutlu.sesli@gop.edu.tr, ORCID Bilgisi: 0000-0002-1009-0041

GİRİŞ

İnsanların bir arada yaşama geçmeleri ortak amaçlara ulaşma çabasını beraberinde getirmiş ve o da yönetim kavramını doğurmuştur. Kavram bir amacın olduğu tüm alanlarda kullanır olmuştur. Diğer bir deyişle bir arada yaşamın zorunlu kıldığı “toplumsal sözleşme” ile “hukuk”un iç içe olması yönetim anlayışını bazen re’sen de meydana getirmiştir (Güngör ve Acar, 2020: 107).

Devlet ve devlet dışındaki kurumların yönetilmesi yani sadece yönetim olayının gerçekleşmesi tek başına yeterli olmamaktadır. Yönetim faaliyetlerinin karmaşıklaşması bu faaliyetin amaçlarına ulaşıp ulaşılmadığının kontrolünü gerektirmektedir. Denetim kurumların sağlıklı işleyişinde önemli bir yere sahiptir. Denetim yönetim işlevinin temel ve vazgeçilmez bir ögesidir.

Kamu yönetiminin temel amaçlarından birisi ve de belki de en önemlisi vatandaşlara hizmet götürmek ve onların hayatını kolaylaştırarak daha yaşanabilir bir toplumun önünü açmaktır. Devletin gün geçtikçe karmaşık bir hal alan ve büyüyen yapısı içerisinde kamu yönetiminin, idarenin, yapısı da ona bağlı olarak büyümüş ve girift ilişkiler yönetimin etkinliğini ve verimliliğini azaltmaya başlamıştır. Devletin bir parçası olan kamu yönetimini, toplumdan soyut ve bağımsız düşünmek mümkün değildir. Yönetim, yönetim işini üstlenen insanlar tarafından, kamu hizmetlerinin işlenmesini zorlaştıran, engelleyen bir mekanizma haline getirilebilmektedir. Özü itibarıyla, hizmet götürdüğü kitlenin yararı için çalışması gereken yönetim, zamanla yozlaşarak liyakatsiz yöneticilerin ellerinde topluma faydadan çok zarar getiren bir kurum haline gelebilir. Böyle bir konuma gelmemesi için kamu yönetimi etkin bir şekilde denetlenmeli, aksayan ve aksamaya yüz tutan yönleri ele alınmalı ve düzeltilmelidir.

Kamu yönetimin yanında devletteki demokrasi de, durağan bir şey değildir ve sürekli olarak beslenmesi ve korunması gereken bir olgudur. Sağlıklı demokrasiler, yürütme, yasama ve yargı düzeyinde bir kontrol ve denge sistemine sahiptir ve bunların her biri, bu demokratik dengede kendine özgü ve hayati bir rol oynar. Ombudsmanlık kurumu da sağlıklı demokrasiler için hayati kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ombudsman faaliyetleri ile çoğulcu demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü temel ilkeler olarak kabul ederek anayasal düzenin kalitesini artırır ve bunun sürdürülmesine yardımcı olur. Bu yüzden çalışmada teo-

rik açıklamalarla birlikte Ombudsmanlık kurumunun faaliyet raporları etrafında bu kurumun demokrasiye diğer bir deyişle katılımcı demokrasiye olası katkısı irdelenmeye çalışılmaktadır. Faaliyet raporlarındaki başvuru sayıları, tavsiye kararları ve bu kararlara uyma oranları kurumun etkinlik ve bilinirliğine etki ettiği gibi ülkedeki demokrasi seviyesini de işaret etmektedir. Diğer bir deyişle kurumun yayımladığı raporlardaki rakamların demokrasinin ruhunu yansıttığı düşünülmektedir. Ayrıca Ombudsmanlık demokrasinin kalitesini yükselttiği gibi başvuru sayısının fazla olması bilinirliğinin yanında kamu yönetiminde işlerin doğru ve zamanında yapılmadığını da gösterebilir. Bu durum iktidar sahiplerine yönetimin işleyişi hakkında bilgiler vererek aksayan yönlerin düzeltilmesi için ipucu verebilir. Bu yönde tablolar üzerinde yapılacak değerlendirmelerin alana katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1. KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE: DEMOKRASİ, KATILIMCI DEMOKRASİ VE OMBUDSMANLIK

Demokrasi Yunanca'da 'halk' anlamına gelen demos ve 'yönetmek' anlamına gelen "kratos" sözcüklerinin birleşmesi ile oluşmuş ve 'halkın yönetimi' anlamına gelmektedir (Gözler, 2015:103). Eski Yunan'da halk (demos) bir mevki veya rütbesi olmayan tüm insanlar anlamında kullanılırdı. Demokrasinin klasik anlamı da, eski Yunan'da polis düzeni üzerine temellendirilmiştir (Yayla, 1999: 67-68). Atina'daki demokrasi o zaman ve bugün bilinen en eski demokrasi örneğidir. Siyasi felsefe üzerinde kıyas kabul edilemez etkisi olmuştur ve daha sonraları sıklıkla, halk katılımının, başka bir deyişle katılımcı demokrasinin ilk örneği olarak gösterilmiştir (Dahl, 2001: 12). Demokrasinin ilk uygulama biçimine eski Atina site devletlerinde, halkın belirlenen alanda toplanarak alınacak kararlarda görüşlerini bizzat bildirerek oy kullanması sonucu gerçekleşen doğrudan demokrasi uygulamaları örnek olarak gösterilebilir. Ancak bu demokrasi örneği sınırlı bir demokrasidir. Çünkü bu uygulamaya yurttaş olarak adlandırılan belli bir yaşın üstündeki erkekler katılabilmektedir. Kölelerin, yabancıların ve kadınların hiçbir şekilde böyle bir hakları bulunmamaktadır. Tam bir demokratik bir uygulama olmasa bile tek bir kişinin mutlak ve sınırsız yetkilere sahip olması da söz konusu değildir (Tunç, 2008:1116). Bu nedenle demokrasi ve aslında tüm siyasal yönetim teorileri, ideolojik sınırları aşar. Tüm ideolojiler de demokrasiye dönük olarak belli bir yönelişe sahiptir ve pek çoğu da demokratik yönetimin nasıl ger-

çekleştirileceğiyle ilgili olarak farklı anlayışlara dayanır (Yayla, 1999: 679). Demokrasi uygulanan yerlerde açık, adil ve eşit tarzda işletilmedikçe, dar anlamda hükümetleri seçen bir yöntem olarak yorumlanmakta ve demokratik meşruiyet üretememektedir (Sitembölükbaşı, 2001: 141).

Günümüzde demokrasi sadece halk tarafından yönetim olarak değil, halk için yönetim olarak da tanımlanmaktadır. Abraham Lincoln'ın ifadesi ile demokrasi "halkın, halk tarafından, halk için yönetimi"dir (Gözler, 2015:103). Demokrasi kavramının günümüzde pek çok tanımı olsa da en bilinenlerde birisi Schumpeter'in yaptığı tanımlamadır. Ona göre demokrasi "Siyasi kararlar almak için yapılan bireylerin, halkın desteğini kazanmak amacıyla yarışmacı bir uğraş sonucunda karar alma gücünü elde ettikleri kurumsal düzenlemelerdir" (2003: 269). Normatif anlamda demokrasi bir ideali, olması gerekeni yansıtır. Bu anlamda bir rejimin demokratik olabilmesi için halkın bütünün arzularına tam olarak uyması gerekir. Halkın eğilimlerine tamamen uyan bir yönetim türü hiçbir zaman olmamıştır. Normatif anlamda demokrasi, demokratik rejimlerin ulaşmak istedikleri bir idealden başka bir şey değildir (Gözler, 2015:103). Katılımcı demokrasi de "temsili demokratik sistemi gerekli kılan tüm koşulları dikkate alan ve temsil sisteminin işletilmesine yardımcı olan mekanizmaları kabul eden bir anlayış içinde doğrudan demokrasi talebini mümkün olan en üst düzeyde dile getirme, var olan demokratik yapıları daha katılımcı bir sisteme olabildiğince yaklaştırma çabasıdır" (Yaman, 2021: 136). Bu demokrasi türünde seçimler dışında vatandaşların yönetimde daha çok söz sahibi olabilmelerinin artırılmasının sağlanması ve yönetime katılımları hedeflenmektedir. Diğer bir deyişle vatandaşlar kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarında söz hakkına sahiptir. Katılımcı demokrasi konunun taraflarına eşit düzeyde görüşme ve tartışma olanağı verir ve ihtiyaç duyulan doğru bilgiye vatandaşlar şeffaf bir şekilde ulaşır (Zengin, 2019: 26; Yaman, 2021: 136).

Genel olarak demokrasinin uygulandığı yerlerde şunlar mevcuttur.

- a. Diktatörlerin yönetimi ele geçirmesinin önüne geçilmiş olur.
- b. Demokrasi bireylere demokratik olmayan sistemlerin sağlamadığı ve sağlayamayacağı pek çok temel hakkı verir. Katılım hakkı, tartışma hakkı, ifade özgürlüğü v.s.

- c. Demokrasi ile yönetilen bir devlet vatandaşlarına demokratik olmayan devletlerden daha fazla bireysel özgürlük sağlar ve onların temel haklarını korur.
- d. Demokratik bir devlet, bireylere kendi kaderlerini tayin özgürlüklerini yaşayabilmeleri için azami fırsatı tanıyabilir.
- e. Sadece demokratik bir hükümet ahlaki sorumlulukların yerine getirilebilmesi için bireylere azami fırsatı tanır.
- f. Demokrasi insanın gelişimini destekleyerek politik bir eşitlik sağlar (Dahl, 2001).

Ayrıca demokrasinin uygulandığı yerlerde bireylerin kurmuş oldukları gönüllülük esasına dayalı, devletin iktidar alanının dışında ve ondan özerk örgütlenmiş sivil toplum yapıları bulunmaktadır (Özkeraz ve Arslanel: 2015: 22).

Ombudsman sözcüğü ise kökenini İsveççeden alır. Dünyaya İsveç'ten yayılmış olan Ombud, bu dilde temsilci ya da görevli, başka bir kişi tarafından onun adına hareket etmeye yetkili kılınan kimse anlamlarında kullanılmaktadır (Kaplan, Güven ve Macit, 2019: 12). İsveç'te Ombudsmanlığın kurulmasında Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumunun etkisinin olduğu düşünülmektedir. İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl) 1709 yılındaki savaşta Ruslar karşısında almış olduğu yenilgi sonrası Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Osmanlı Devleti'nde yaklaşık 5 yıl kaldığı dönemde Osmanlı Devleti'nin adalet sisteminde etkilenen Kral Şarl, 1713 yılında ferman yayınlayarak kendisinin başında bulunduğu bir büronun kurulmasını emretmiştir. Bu büronun görevi, ülke içinde kanunlara uyulmasını ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerinin yerine getirmesini gözetmektedir. İsveç'te Ombudsman 1809 yılında resmi bir organ olmuştur (Riksdagens Ombudsmän, 2021; Eryılmaz, 2013:390).

Ombudsmanlığın temelleri Osmanlı İmparatorluğu'ndaki Şeyhülislamlık kurumuna dayandırılanların yanında Divan-i Mezalim, Kazasker Kurumu, Dar'ül Adl, ve Ahilik Teşkilatı gibi kurumlara dayandığını ileri süren görüşler de mevcuttur (Zeren, Tekin ve Özdek, 2020: 38). Osmanlı Devleti'nde şeyhülislamlık kurumunun, yargıyı ve idareyi denetim altında tutarak sistemi düzenlemekteydi. Bu işlemlerinde siyasi sorumluluğu yoktu. Görevi sadece kendisine başvurulduğunda görüşünü ve kararını bildirmekten ibaretti (Eryılmaz, 1993: 919).

Türkçede Ombudsman'a karşılık olarak, Kamu Denetçisi kavramı kullanılmaktadır. Yönetimin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunları araştırarak sonuca bağlayan kişi ya da kuruma karşılık gelmektedir (Bozkurt ve Ergun, 1998: 185).

Ombudsmanın süreç içerisinde birçok tanımı yapılmıştır. Bu tanımlar birbirine benzerlikler göstermektedir. Ombudsman, anayasa, yasa veya yerel hukuk tarafından kurulmuş; hükümet görevlilerinden, memurlardan ve çalışmalardan şikâyetçi olanların şikâyetlerine muhatap olan ve araştırmaya doğru tavır tavsiye etmeye ve rapor hazırlamaya yetkisi olan, bağımsız, yüksek düzeyli bir görevli tarafından yönetilen bir kurum anlamındadır (Keneş, 1998: 790). Ombudsman; "halkın şikâyetlerini izleyen memur anlamına geldiği gibi yurttaş ile yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda da bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli kişi anlamına da" gelmektedir (Kaplan, Macit ve Özcan, 2014: 79). Ombudsman, devlet kurumları ile bireyler arasında meydana gelen olumsuzlukların anlaşma yolu ile çözüme kavuşturmayı amaçlayan arabuluculuk vazifesini üstlenmiş bağımsız bir kurumdur (Kazancı, 2016:385). Türkiye'de KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) 6328 numaralı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda şu şekilde tanımlanmıştır.

"...kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemlerle tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere..." (KDKK, Madde:1) kurulan kurum olarak belirtilmiştir.

Yukarıda verilen Ombudsman tanımlarından da anlaşılacağı üzere Ombudsman, siyasi tarafsızlığa haiz bir temsilcidir ve yasama organı tarafından atanır. Ombudsman, vatandaşları bürokrasinin haksız uygulamaları karşısında korumayı amaç edinir (Capozzola, 1968: 289). Günümüzde Ombudsmanlık, ileri demokrasilerin etkin işleyen kurumlarından olup ülkelerin demokrasi standardının göstergesidir. (KDK, 2020: 486).

Tüm bu özellikleri ile Ombudsmanlık, demokrasinin iyi işlediği yerlerde faaliyetlerini yerine getirir ve uygulanan demokrasiyi daha da güçlendirir ve katılımcı demokrasinin önünü açmaktadır. Dolayısıyla demokrasi ve Ombudsmanlık

arasında güçlü bir ilişki vardır. Demokrasinin olmadığı yerlerde Ombudsmanlık faaliyetleri gibi diğer denetim faaliyetleri de verimli yürütülemez. Demokratik ülkelerde hukuk düzeni haksız yönetsel eylemlere karşı korunmak için pek çok önlem almıştır. Haksız yönetsel eylemlere hukuk düzeni içinde daha üst idareye veya idari yargıya başvurma imkânı bulunmaktadır. Fakat bu yöntemler yavaş ve pahalı olmaktadır. Haklarını aramak isteyenler kişiler açısından bu yöntemlerden kaçınarak bir şey yapılamayacağı kanısına varmaktadır. Bu yüzden Ombudsman denetimi yönetim hataların karşısında çaresiz kalanlara sağlanmış olan bir yardımdır (Pickl, 1986: 38). İnsan haklarının korunması, vatandaşın yönetim kurumlarınca haksız uygulamalara maruz kalmasının önlenmesi gibi konular, Ombudsman'ın temel varlık sebeplerin arasındadır (Özden, 2005: 52). Bireylerin insan hakları ve haysiyetini korumayı önemli bulan demokrasi açısından devletin ve bürokratların uygulamalarının hukuka uygunluğunu sağlamak önemlidir (Capozzola, 1968: 289).

2. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN ETKİNLİK VE BİLİNİRLİK AÇISINDAN KATILIMCI DEMOKRASİYE ETKİSİ

Türkiye'de son 20 yıllık süreçte hizmetlere daha kolay ve hızlı erişimin sağlanarak hizmet kalitesinin yükseltilmesi, dijital hizmetlerin artırılarak, şeffaflık, hesap verebilirlik, açık devlet gibi kavramların öne çıkmasını sağlamak için yeni kurumlar ortaya çıkmış, var olan kurumlarda kendilerini yenileyerek iyi yönetim kapsamında değişikliklere gitmiştir (Erdoğan, 2020: 223). Yeni kurumların başında da Kamu Denetçiliği Kurumu vardır.

Ombudsmanlık, katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesine katkı sağlamak amaçları arasındadır. Ombudsmanlık bireylerin yönetim ile ilgili sorunları devletin ilgili mercilerine iletmelerini sağlamaktadır. Bireyler idarenin denetlenmesine katılarak idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin azalmasına diğer bir deyişle kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin yönetim önünde haklarını savunarak, idareden kaynaklı hakkaniyetsiz durumların düzeltilmesine yani kötü yönetimin önüne geçmektedir. Çünkü iyi yönetim ve demokrasi arasında zorunlu bir ilişki vardır (Efe ve Demirci, 2013: 63-65). İyi yönetimin olduğu yerde demokrasi seviyesinin yüksek seviyede olduğu söylenebilir. Çünkü iyi yönetim idare ve vatandaş arasındaki sorunları etkin bir şekilde çözerek bü-

rokratik hantallığın önüne geçmek ve hizmet kollarını aktif bir şekilde yönetime dahil eder (Güngör, 2019).

Kamu Denetçiliği Kurumu, anayasal düzenin, hukukun üstünlüğünün, insan haklarının ve demokrasinin sürdürülebilmesi için önemli bir mekanizmadır. Ombudsmanlık demokratik yönetimlerde eksik katılım ve idareyle vatandaş arasındaki ilişkileri artırarak demokratik hukuk devletinin yerleşmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca devlet faaliyetlerinde hukuku üstün kılarak demokratik hukuk devletinin ülkede tesis edilmesine katkı sağlamaktadır (Efe ve Demirci, 2013: 63-65).

Kamu Denetçiliği Kurumu her şeyden önemlisi ülkemizde beş yılda bir yapılan seçimler dışında vatandaşın devlet yönetimine katılımını sağlayarak katılımcı demokrasinin bir aracı olmuş ve demokrasinin güçlenmesini sağlamıştır. Ülkemizde genel olarak demokrasi ve insan haklarının korunması yönünde Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurulara baktığımızda 2020 yılında 90.209 olmak üzere 2013 yılından itibaren toplamda 170.744 başvuru yapılmıştır. Tablo incelendiğinde görülecektir ki 2013'ten itibaren gitgide artan bir başvuru gerçekleşmiştir.

Tablo 1. Yıllar İtibariyle Başvuru Sayıları

Yıl	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Toplam
Şikâyet Sayısı	7.638	5.639	6.055	5.519	17.131	17.585	20.968	90.209	170.744

Kaynak: (KDK, 2021: 66).

Diğer yandan KDK'ya 2020 yılında yapılan başvuruların 2019 yılındaki başvurularla karşılaştırıldığında %330,22'lik büyük bir artış olduğu görülmektedir. Bu yüzdelik büyüme ve yıllar itibariyle başvuru sayısının artması kurumun vatandaşlar tarafından bilinir olduğunun ve kurumun kamusal etkinliğinin arttığının da göstergesidir. 2021 yılında yapılan bir saha araştırması da bu görüşü desteklemektedir. Yapılan araştırmada katılımcıların %70,1 kurumu bildiğini belirtmektedir (Dursunoğlu, Boyalı ve Gündoğdu: 2021: 79). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vatandaşlar tarafından tanınır olması ve bu hak arama yönteminin

alternatif çözüm yolu olarak düşünülmesi aynı zamanda yargı mekanizmasının iş yükünü hafifleteceği düşünülmektedir.

Tablo 2. 2019-2020 Yılları Şikâyet Başvuru Sayılarının Karşılaştırılması

Karşılaştırılan Dönem	2019	2020	%Değişim
Toplam Şikâyet Sayısı	20.968	90.209	%330,22

Kaynak: (KDK, 2021: 66).

Türkiye’de internet kullanımının giderek yaygınlaşması bireylerin ve kurumların işlerini bilgisayar başında çevrimiçi ve çevrimdışı yapmalarına olanak sağlamıştır (Yıldız ve Köroğlu, 2021: 105). Bu gelişme KDK’ya yapılan başvurularda kendini göstermektedir. Şöyle ki KDK’ya 2020 yılında da yapılan başvuruların ise %95,48’si E-Başvuru, %3,63’ü ise posta vasıtası ile gerçekleştirilmiştir. Başvurularda en fazla artış %456,07’lik oranla E-Başvuru ile başvuruda yaşandığı görülmektedir. Yaşanan bu artışta Covid-19 salgın sürecinin etkili olduğu düşünülmektedir. Bu oran şikâyetçilerin büyük çoğunluğunun e-devlet uygulamalarını kullandığı için rahatlıkla başvuru yapabildiğini, en önemlisi bu uygulamanın katılımcı demokrasinin gerçekleşmesi için önemli bir araç olduğunu göstermektedir.

Tablo 3. 2019-2020 Yılları Şikâyetlerin Başvuru Şekillerine Göre Dağılımı

Başvuru Şekli	2019	%	2020	%	%Değişim
Faks	81	%0,39	74	%0,08	% -8,64
E-Posta	320	%1,53	82	%0,09	% -74,38
Elden	1.739	%8,29	645	%0,72	% -62,91
Posta	3.339	%15,92	3.279	%3,63	% -1,80
E-Başvuru	15.489	%73,87	86.129	%95,48	%456,07
Toplam	20.968	%100	90.209	%100	%330,22

Kaynak: (KDK, 2021: 69).

KDK’ya 2020 yılında yapılan toplam 90.209 şikâyet başvurusu idareler bazında değerlendirildiğinde en fazla başvuru %76,25’lik oranla Banka ve Finans Kuruluşlarına yönelik gerçekleşirken, bunu %2,42 ile Adalet Bakanlığı, %2,22 ile Mahalli İdareler, %2,06 ile de Üniversite ve Fakülteler, %1,91 ile Sağlık Bakanlığı, %1,40 ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve %1,26 ile de Millî Eğitim Bakanlığına yönelik şikâyetler takip etmiştir. Banka ve finans kuruluşlarına

bu kadar yüksek derecede şikâyet olması kurumun etkinliğine ve işlevselliğine işaret etmektedir.

Tablo 4. 2020 Yılı Şikâyet Başvurularının İdarelere Göre Dağılımı (İlk 10)

İdarenin Adı	Sayı	%
Banka ve Finans Kuruluşları	68.720	%76,18
Adalet Bakanlığı	2.205	%2,44
Mahalli İdareler	2.013	%2,23
Üniversite ve Fakülteler	1.830	%2,06
Sağlık Bakanlığı	1.732	%1,92
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	1.256	%1,39
Millî Eğitim Bakanlığı	1.138	%1,26
Kişi, Belirtilmeyen, Özel Sektör, Diğer	1.131	%1,25
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığı	1.059	%1,17
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	1.030	%1,14
Valilik – Kaymakamlık	533	%0,59

Kaynak: (KDK, 2021: 71).

KDK'ya 2020 yılında yapılan başvurular konu bazlı değerlendirildiğinde en fazla başvuru %80,82 ile ekonomi, maliye ve vergi alanında yapılmış, bunu %4,10 ile kamu personel rejimi, %3,36 ile adalet, milli savunma ve güvenlik, %2,01 ile eğitim-öğretim, gençlik ve spor alanı takip etmiştir. Başvurular 2019 yılı ile karşılaştırıldığında en fazla başvuru yapılan ilk 6 konu aynı kalmıştır. Başvurularda en fazla artış %4518,49 ile ekonomi, maliye, vergi ve %504,24 ile sosyal hizmetler alanlarında yaşanmıştır. Ekonomi, maliye ve vergi alanında yaşanan bu artışta Covid-19 salgın döneminde devletin almış olduğu tedbirlerden olumsuz etkilenen vatandaşların yaptığı başvuruların olduğu düşünülmektedir. Bu tablo haksızlığa uğradığını düşünen vatandaşların çözüm yolu olarak kurumu görmesi kurumun bilinirliğine ve etkinliğine işaret etmektedir. Yine 2021 yılında yapılan araştırma bu verileri desteklemektedir. Araştırmaya katılanların % 65,5 kurumun birey ve devlet ilişkisinde bireyin haksızlığa uğramasının önüne geçmesi gerektiğini, % 29. 5'inin ise haksızlıkları engellemek görevinin olduğunu belirtmektedir (Dursunoğlu, Boyalı ve Gündoğdu: 2021: 81).

Tablo 5. 2019-2020 Yılları Şikâyet Başvurularının Konularına Göre Dağılımı

Konu/Yıl	2019	%	2020	%	% Değişim
Ekonomi, maliye ve vergi	1.568	%7,48	72.418	%80,82	%4518,49
Kamu personel rejimi	4.656	%22,21	3.703	%4,10	% -20,47
Adalet, milli savunma ve güvenlik	3.250	%15,50	3.032	%3,36	% -6,71
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	1.782	%8,50	1.813	%2,01	%1,74
(İdarede işçi statüsünde çalışanların İş Kanunundan ve iş akdinden kaynaklanan haklarına ilişkin alt konular)	514	%2,45	1.548	%1,72	%201,17
Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler	1.971	%9,40	1.418	%1,57	% -28,06
Çalışma ve sosyal güvenlik	2.366	%11,18	1.325	%1,47	% -44,00
Sosyal hizmetler	165	%0,79	997	%1,11	% 504,24
Sağlık	427	%2,04	701	%0,78	% 64,17
Ulaştırma, basın ve iletişim	1.188	%5,67	498	%0,55	% -58,08

Kaynak: (KDK, 2021: 70).

2020 Yılı Karar Türlerine Göre Dağılıma (Tablo-6) bakıldığında 2020 yılında 68.832 adet tavsiye kararı alınmış bu tavsiye kararları da kurumun verdiği toplam kararlar içinde (%76,52) çok sınırlı düzeyde kalmıştır. Kurumun kararlarını bağlayıcı olmayan tavsiye kararı şekilde vermesi kurumun idare üzerindeki yeterli etkinliği gösterebilmesine olanak sağlamamaktadır. Kurumun kararlarının bağlayıcı olması kurumun hem etkinliğini hem de bilinirliğini artıracaktır. Bu durumu destekleyecek 2021 yılında yapılan bir saha araştırmasında da katılımcıların % 96,1'i kurumun kararlarının hukuki nitelikte olması ve kamu kurumlarına yaptırımında bulunma etkinliğine sahip olması gerektiğinin ifade etmektedir (Dursunoğlu, Boyalı ve Gündoğdu: 2021: 82).

Tablo 6. 2020 Yılı Karar Türlerine Göre Dağılım

Karar Türleri	2020	%
Gönderme Kararı	8.555	%9,51
İncelenemezlik Kararı	9.254	%10,29
Başvurunun Geçersiz Sayılması	164	%0,18
Birleştirme Kararı	87	%0,10
Ayrırma Kararı	20	%0,02
Dostane Çözüm Kararı	1.808	%2,01

KVYO	284	%0,32
Tavsiye Kararı Sayısı	68.128	%75,74
Ret Kararı	941	%1,05
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	704	%0,78
Karar Toplamı	89.945	%100
Birleştirme Kararı ile Sonuçlanan Dosya Sayısı (+)	1.155	
Sonuçlanan Toplam Dosya Sayısı	91.100	

Kaynak: (KDK, 2021: 79).

Yıllar İtibariyle Tavsiye, Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Karar Dağılımları (Tablo-7) incelendiğinde ise 2013-2017 yılları arasında toplam 792 tavsiye kararı verilmişken; 2018 yılında 5 yıllık dönemin toplamından daha fazla tavsiye kararı verilerek sayı 946 olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılında da verilen tavsiye kararı sayısında artış yaşanarak 1.270'e ulaşmıştır. 2020 yılında ise; 68.128 tavsiye, 704 kısmen tavsiye kısmen ret olmak üzere toplam 68.832 tavsiye kararı verilmiş olup, geçen yılla göre tavsiye kararlarında büyük bir artış yakalarken; kısmen tavsiye kısmen ret kararları ise %71,71 oranında artmıştır.

Tablo 7. Yıllar İtibariyle Tavsiye, Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Karar Dağılımları

Karar Türü	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	%Değişim
Tavsiye Kararı	64	93	56	62	245	677	860	68.128	%7821,86
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	26	26	32	177	269	410	704	%71,71
Toplam	75	119	82	94	422	946	1.270	68.832	

Kaynak: (KDK, 2021: 97).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nu idarenin eylem ve işlemleri ve kamu görevlilerinin tutum ve davranışları karşısında haksızlığa uğradığını düşünen herkes sadece başvuru halinde işletebilmektedir. Fakat Ombudsmanın anavatani sayılan İskandinav ülkelerinin tümünde Ombudsman re'sen harekete geçebilmektedir (Dursun, 2021: 412). Türkiye'deki kurumun sadece başvuru üzerine harekete geçmesi kurumun etkinliğine olumsuz yönde etki yapmaktadır. Kurum özellikle insan onuruna yakışmayacak ve insanın onuruna saygıyı zedeleyen, temel insan haklarının korunması noktasında re'sen harekete geçebilmelidir. Kurumun re'sen yetkiye kavuşması ülkedeki demokrasi kalitesini yükselteceği düşünülmektedir.

Ayrıca özellikle insan hakları konusunda re’sen harekete geçmesi kurumun hem bilinirliğini ve etkinliğini artıracaktır (Duran, 2021: 18).

Kamu Denetçiliği Kurumu sadece kendisine gelen şikâyetlerle demokrasi ve insan haklarını korumaz. Kendisine sunulan raporları değerlendirerek de demokrasi ve insan haklarını korur. Örneğin Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu’na göre izleme kurulu Ceza infaz kurumları ve tutukevleri ile ilgili tespitlerini ve aldıkları bilgileri değerlendirerek en az dört ayda bir düzenlediği raporu Kamu Denetçiliği Kurumuna sunmak zorundadır. Bu rapor sayesinde kurum, cezaevlerindeki yönetim işleyişini, infaz uygulamalarını, mahkûmların sevk ve nakil işlemleri, sağlıkları ile nerede ve hangi ortamlarda muayene ve tedavi olduklarını rahatlıkla değerlendirebilmektedir. Çünkü izleme kurulları kanununun 6. maddesinin 2. fıkrasına göre “Hükümlü ve tutukluların naklinde kullanılan araçlar ile adliye binalarında bekletildikleri veya sağlık kuruluşlarında tedavi gördükleri bölümleri yerinde görmek, incelemek, yönetici ve görevlilerden bilgi almak, hükümlü ve tutukluları dinlemek” görevleri arasındadır. Kurul bu konudaki raporunu dört ayda bir Kamu Denetçiliği Kurumu’na da sunmak zorundadır.

Tablo- 8. Yıllar İtibariyle Tavsiye Kararlarına Uyma Oranları

Uyum Oranı %	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	20	39	37	42	65	70	75	76,38

Kaynak: (KDK, 2021: 99).

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 2020 yılı raporu genel olarak incelendiğinde 2013 yılından bu yana şikâyetlerin artması katılımcı demokrasi yolunda önemli olduğu kadar şikâyetlerin her yıl artarak ilerlemesi kamu yönetiminde işlerin yolunda gitmediği yönünde olumsuz bir tabloyu da yansıtabilmektedir. İdarenin her türlü işleminde haksızlığa uğradığını düşünen kişilerin idareyi şikâyet etmesi yönetim kademesindeki kanun uygulayıcılarının işlerini hukuk devleti ilkelerine göre yapmadığı sonucunu çıkartabilir. Bunu engellemek için kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tavsiye kararlarına uyma oranının gitgide artması da hem etkinlik ve tanınırlık hem de katılımcı demokrasi yolunda çok önemli bir kurum olduğunu göstermektedir. Bu özelliği ile kurumun etkin iş görme sorumluluğu

da artmaktadır (Coşkun ve Şen, 2017: 1357). Bu nedenle kararlarını adil, hızlı bir şekilde vermesi bilinir ve etkinliğine katkı sağlayacaktır. Çünkü en iyi adalet bekletmeyen adalettir.

Kamu denetçiliği kurumunun raporları ışığında idare ve halk nezdinde tanınırlığı ve etkinliği her geçen gün artsa da tavsiye kararlarına uyma oranı istenilen düzeyde olmadığı açıktır. Kurum idarelerin tavsiye kararlarına uymasını sağlamak için bazı tedbirler alma gayretindedir. Örneğin yıllık raporlarında tavsiye kararlarına uymayan kurumların gerekçelerine ayrıntılı olarak yer vermekte ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde düzenlenen yıllık toplantılarda ilgili idareler davet edilerek kararlarına uymama gerekçeleri sözlü olarak da dinlenmektedir. Bu faaliyet kurumun tavsiye kararlarının etkinliğini daha da artırmaktadır. Kurumun kararlarına olumlu yaklaşılmasını getirerek yargı yoluna gidilmeden masrafsız çözümler gerçekleşmiştir (KDK, 2020: 445; Duran, 2021: 19).

SONUÇ

Demokratik teorinin kalbinde temel bir önerme yatar: insanın onuru ve bireysel hakları. Ombudsmanlık, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ve kamu personelinin tutum ve davranışlarından zarar gören vatandaşları koruyan diğer bir ifadeyle kamu kurumları ve vatandaş arasındaki sorunları insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde çözmeye yardımcı olan bir kurumdur. Bu doğrultuda kurum yöneten yönetilen ilişkisinin sağlıklı bir zeminde yürütmesine yardımcı olmaktadır. Ombudsman, adli kontrollerin, yasama denetiminin ve yürütme kontrollerinin mevcut olmasına rağmen, daha az resmi bir süreçle bireyin haklarını korumada güçlü bir anayasal araçtır (Peka, 2021).

Ombudsmanlık kurumu, anayasal düzenin, hukukun üstünlüğünün, insan haklarının ve demokrasinin sürdürülebilmesi için önemli bir mekanizmadır. Ayrıca hak arama kültürünün yaygınlaşmasına ve içselleştirilmesine yardımcı olur. Ombudsman kurumlara tamamen yeni bir normatif sistem oluşturamazlar, ancak iyi yönetimin ilgisini artırmaya yardımcı olurlar. İyi işleyen bir yargı sisteminin yokluğunda, Ombudsman kurumunun demokrasinin kalitesini iyileştirme kapasitesi zayıflar (Batalli, 2015: 236). Yani iyi işleyen bir yargı ile beraber demokrasinin kalitesini artırır.

Ombudsmanın temel amacı, iyi yönetimin teşvik edilmesidir. Diğer bir deyişle yönetimde hesap verebilirliği, verimliliği ve şeffaflığı teşvik etmektir (Batalli, 2015: 236). Birey ve devletin farklı organları arasındaki ilişki dengesini korumayı veya yeniden kurmayı amaçlar (Tamburini, 2019: 19). Ombudsman kurumu, insan hakları ve hukukun üstünlüğüne saygı gibi değerleri her türlü suiistimal veya keyfiliğe karşı savunmayı amaçlar. Ombudsman yönetimin havasını kontrol ederek demokrasinin sağlığını kontrol eder. Yasalara uyulup uyulmadığını, aynı zamanda insanlara adil davranılıp davranılmadığını, yönetimin adil, etik ve hesap verebilir olduğunu kontrol eder (O'Reilly, 2015).

Ombudsman yasaları yapanların ve yasaları yönetenlerin, bu yasaların gerçekte insanlara nasıl hissettirdiğini bilmelerini sağlamak amacı taşır. Yapılan şikâyetlerle eksikliklerin ve adaletsizliklerin tespit edilip bunların nasıl giderileceği konusunda önerilerde bulunarak devletin demokratik yaşam kalitesi artırmak gibi bir görevi bulunmaktadır. İyi işleyen bir Ombudsmanlık sistemi, insanların demokratik bir devletten ne beklemeleri gerektiğini bilmelerini sağlar. Açık ve adil bir kamu yönetimine katkıda bulunur. Modern demokrasiler ayrıca kamu otoritelerinin eylemlerini incelemek, onlardan hesap sormak ve bilgi, analiz ve tazmin sağlamak için sürekli hesap verebilirlik kurumları geliştirmiştir. Kurumun hem hesap verebilirliği ve aktif vatandaşlığı teşvik ederek hem de dolaylı olarak hukukun üstünlüğünü ve dolayısıyla demokrasinin çok belirgin bir özelliğini oluşturan eşitlik ve özgürlük arasındaki dengeyi güçlendirerek demokrasinin kalitesinin korunmasına ve iyileştirilmesi sağlamaktadır (Diamandouros, 2021).

Ülkemizde son zamanlara kadar devlet yönetiminde gizlilik ve dışa kapalılık ilkeleri egemen durumda idi. Yönetim dahilinde yapılmakta olan birçok uygulama hikmet-i hükümet gerekçesi ile sır gibi saklanmakta idi. Daha şeffaf, hesap verebilir ve denetime açık ve iyi bir yönetime sahip olabilmek için birçok düzenleme yapılmıştır. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumu da bu kapsamda hayata geçirilmiş bir düzenlemedir. Kamu Denetçiliği Kurumu her yıl meclise sunduğu raporlarla demokrasinin gelişmesine katkısı ve vatandaşlara daha etkin bir denetim olanağı sağlaması bakımından önemlidir. Bu raporlar aynı zamanda kurumun bilinirliğine ve etkinliğine de katkı sağlamaktadır. Kurumun her yıl kamuoyuna açıkladığı tablolar sadece rakamlardan oluşmamaktadır. Bu tablolarda belirtilen rakamlar demokrasi ruhuna işaret etmektedir. Diğer bir deyişle rakamlar katılımcı demokrasi ruhunu ve seviyesine işaret etmektedir. Bunun ya-

nında raporlar kamu yönetiminde işlerin yolunda gidip gitmediğine dair iktidar sahiplerine bilgi vermektedir.

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun son raporu ışığında yıllar itibarıyla kuruma yapılan başvuru sayıları, tavsiye kararları ve bu kararlara uyma oranları değerlendirildiğinde bilinirlik ve etkinlik noktasında önceki yıllara nazaran iyi bir noktaya geldiği söylenebilir. Kurumun vatandaş tarafından tanınırlığı ve idareler tarafından tavsiye kararlarına uyma oranlarının gitgide artması aynı zamanda mevcut demokratik anlayışını da geliştirdiği söylenebilir. Kurumun kararlarının bağlayıcı olmaması tavsiye kararı olması kurumun idare üzerindeki yeterli etkinliği gösterebilmesine olanak sağlamamaktadır. Kurum imajını güçlendirmek, bilinir ve etkinliğini artırmak için çözdüğü meseleler kamuoyu ile paylaşılmalı ve sosyal ve görsel medyada görünürlüğünün artırılması gerekmektedir. Bunun yanında eğitim birimlerinde bu kurumun bilinirliğini artırmak için müfredatlarda kurumun görev ve faaliyetlerinden bahsedilmesi gerekmektedir. Son olarak Kamu Denetçiliği Kurumu özellikle temel insan haklarının korunması noktasında re'sen harekete geçebilmeli ve bu konuda bağlayıcı karar vermesinin önü açılmalıdır. Bu yöndeki bir düzenleme kurumun bilinirlik ve etkinliğini daha da artıracaktır.

KAYNAKÇA

- BATALLİ, Mirlinda (2015). Role of Ombudsman Institution over the administration, *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, Vol. 1 No. 3, IIPCCL Publishing, Tirana-Albania.
- BOZKURT, Ömer ve Turgay Ergun, (1998). **Kamu Yönetim Sözlüğü**, TODAİ Yayınlan, Yayın No: 283, Ankara.
- CAPOZZOLA, John M. (1968). An American Ombudsman: Problems and Prospects, **Western Political Quarterly**, Vol. 21, No. 2.
- Ceza İnfaz Kurumları Ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu. Kanun Numarası: 4681, Kabul Tarihi: 14.6.2001. Yayımlandığı Resmî Gazete Tarihi-Sayı: 21/6/2001-24439, Yayımlandığı Düstur Tertip: 5. Cilt: 40. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4681&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 20.08.2021).
- COŞKUN, Bayram ve ŞEN, Eyüp. (2017), "Kamu Denetçiliği Kurumu: Kurulustan Günümüze Etkinlik Durumunun İncelenmesi", *Kayfor* 17, s. 1357, ss. 1348-1359. https://www.researchgate.net/publication/338357782_Kamu_Denetчилиgi_Kurumu_Kurulustan_Gunumuze_Etkinlik_Durumunun_Incelenmesi, (Erişim Tarihi: 05.11.2021).
- DAHL, Robert. A (2001). **Demokrasi Üstüne**, Çev. Betül Kadioğlu, 1. Baskı, Phoenix Yayınevi, Ankara.
- DİAMANDOUROS, P. Nikiforos (2021). "The ombudsman institution and the quality of democracy", <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/348> (Erişim Tarihi: 30.08.2021).
- DURAN, Hazal (2021), Türkiye'de İdari Denetim Ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), **Seta-Analiz**, Sayı: 344.
- DURSUN, Hasan (2021), "Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur", ss. 377-418, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2011-95-729>, (Erişim Tarihi: 05.11.2021).
- DURSUNOĞLU, İsmail., BOYALI, Handan ve Serkan GÜNDOĞDU, "Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma",

- Ombudsman Akademik, Yıl: 7, Sayı: 14, SS: 67-94, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1761273>, (Erişim Tarihi: 15.11.2021).
- EFE, Haydar ve Murat Demirci (2013). Ombudsmanlık Kavramı Ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 90/ Temmuz-Eylül, ss. 49-72.
- ERYILMAZ, Bilal (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 26, Sayı 4 (Aralık).
- ERYILYAZ, Bilal (2013). **Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar- Politikalar**. Ağustos 6. Baskı, Umurtepe Yayınları, Kocaeli.
- ERDOĞAN, Oğuzhan (2020). Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası Ve İyi Yönetim İlkeleri Üzerinden Yerel Yönetimlerde Reform, **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1, 221-242.
- GÖZLER, Kemal (2015). **Anayasa Hukukuna Giriş**. Ocak 23. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- GÜNGÖR, Nurullah ve Abdullah Acar (2020). İslam Toplumsal Sözleşmesi Üzerine Diyalektik Bir Yaklaşım, **İslam Medeniyet Dergisi**, Cilt 6, Sayı 46, 107-145.
- GÜNGÖR, Nurullah, (2019), Koçibey'den İyi Yönetim İlkeleri, <https://www.nurullahgungor.com.tr/koci-beyden-iyi-yonetim-ilkeleri/>, (Erişim Tarihi: 06.11.2021).
- JAGERSKİÖLD, Stig (2021). "The Swedish Ombudsman", https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=6969&context=penn_law_review (23.08.2021).
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (2021). 2020 Faaliyet Raporu. Ankara: KDK Yayını, <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/kdk-2020-yili-faliyet-raporu/mobile/index.html> (Erişim Tarihi: 02.08.2021).
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU. Kanun Numarası: 6328. Kabul Tarihi: 14/6/2012. Yayımlandığı Resmî Gazete Tarihi-Sayı: 29/6/2012 – 28338. Yayımlandığı Düstur Tertip: 5. Cilt: 52. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6328&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> Erişim Tarihi: 20.12.2020.
- KAPLAN, Çetin, Ahmet Güven ve Mustafa Macit (2019). **Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu**, 1. Baskı, Kriter Yayınevi, İstanbul.

- KAPLAN, Çetin, Mustafa Macit ve Emrah Özcan (2014). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2): 75-104.
- KAZANCI, Metin (2016). **Kamuda ve Özel Kuruluşlarda Halkla İlişkiler**, Eylül 11. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- KENEŞ, Bülent (1998). Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne kadar Cevap Verebilir?, **Yeni Türkiye**, Sayı: 14, Ankara.
- O'REİLLY, Emily (2015). "The Role of the Ombudsman in Modern Parliamentary Democracies", 18 Kasım 2015, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/61362> (Erişim Tarihi: 30.08.2021).
- ÖZDEN, Kemal (2005). **Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**. Aralık 1. Baskı, Tasam Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEN, Kemal (2005). **Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- ÖZKİRAZ, Ahmet ve M. Nazan Arslanel (2015). Türkiye'de 1945-1960 Döneminde-Sivil Toplum Örgütlerinin Varlığı Meselesi, **Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi/GOSOS**, Gaziosmanpaşa University Social Sciences Researches Journal, 10/1: 21-42 / (Summer 2015) 10/1: 21-42.
- PİCKL, Victor J. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 19, Sayı 4, (Aralık), ss. (37-46).
- PEKA, Artenis, (2021). "The Role of the Ombudsman in Our Democracy", <https://exit.al/en/2017/06/10/the-role-of-the-ombudsman-in-our-democracy/> (Erişim Tarihi: 21.08.2021).
- Riksdagens Ombudsmän, (2021). <https://www.jo.se/sv/Om-JO/Historik/> (Erişim Tarihi: 26.08.2021).
- SEVİNÇ, İsmail ve Betül Akyıldız (2020). Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi, **Ombudsman Akademik**, Yıl: 7, Sayı: 13, ss: 57-91.
- SCHUMPETER, Joseph (2003). **Capitalism, Socialism and Democracy**, London, New York, Routledge.

- SİTEMBÖLÜKBAŞI, Şaban (2005). Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 5 (10), 139-162, Antalya.
- TAMBURİNİ, Francesco (2019). The Role and Development of the Ombudsman System in the Maghreb A 'Measure' of Democracy? **Journal of Asian and African Studies**, Vol. 54(7), 1066–1083.
- The Role of Ombudsman Institutions in Open Government OECD Working Paper on Public Governance No. 29, <https://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.08.2021).
- YAMAN, Fatih Turan (2021). "Katılımcı Demokrasi: Kapsam Ve Unsurlar", <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/400859> (Erişim Tarihi: 31.08.2021).
- YAYLA, Atilla (1999). **Sosyal ve Siyasal Teoriler**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- YILDIZ, Emel ve KÖROĞLU, Ali. (2021), **Sivil Savunma ve Afet Kuruluşlarının Sosyal Medya Kullanımının Afet Farkındalığı Oluşturmadaki Rolü**, ss. 105-122, Editör, Melikşah TURAN, Afet Yönetiminde Disiplinlerarası Çalışmalar, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ZENGİN, Mehmet Ali (2019). Katılımcı Demokrasinin Vasıtaları Ve Bu Vasitalardan Referandumun Çevre Hakkına Olan Etkileri, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Yıl 4, Sayı: 2, ss. 23-54.
- ZEREN, Halim Emre, TEKİN Yağmur ve Faruk ÖZDEK, (2020), "Kamu Yönetiminin Dönüşümü Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme" Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, Yıl: 2020 / Cilt: 1 / Sayı: 2 (Özel Sayı), <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1136424>, (Erişim Tarihi: 16.11.2021).

ÇOCUK HAKLARININ KORUNMASINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN ROLÜ

The Role of the Ombudsman Institution in the Protection of Children's Rights

Dr. Öğr. Üye. Arzu DİLAVEROĞLU*

Geliş Tarihi: 28.07.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 10.12.2021

Öz

Tarihte ilk örneğine İsveç'te rastladığımız Ombudsmanlık Kurum'u Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) adıyla 2012 yılında kurulmuş, 2013 yılında bağımsız bir denetim mekanizması olarak faaliyetlerine başlamıştır. Kurum çalışma, sosyal güvenlik, personel rejimi, sağlık, ulaştırma gibi pek çok konuya ilişkin başvuruyu inceleme ve karar verme sorumluluğunu üstlenmiştir. İnceleme konularından bir diğeri de çocuk haklarına ilişkin başvurulardır.

Bu çalışma Kurumun çocuk haklarının korunması ve geliştirilmesi noktasında etkinliğinin ve vermiş olduğu katkının ortaya konulmasını amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda kurum tarafından hazırlanmış olan yıllık raporlar içerik analizi yöntemi ile ele alınacak, çocuk hakları başlığı altında yer alan şikayetler ve bu şikayetlere ilişkin karar türleri analiz edilecektir. Çalışma, çocukların kuruma doğrudan başvuru yapması için kurulan kdkcocuk.gov adlı internet sitesinin kuruluş yılı (2014) olması dolayısıyla 2014-2020 yılları arasında kapsayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Çocuk, Denetim, Çocuk Ombudsmanı, Çocuk Hakları, Kamu Denetçiliği Kurumu.

Abstract

The Ombudsman institution, the first example of which we encountered in Sweden in history, was established in Turkey in 2012 under the name of Ombudsman Institution of Turkey and started its activities as an independent Control mechanism in 2013. The institution has taken responsibility of examining the application and deciding on many issues such as work, social security, personnel regime, health, transportation. Another subject of investigation is applications related to children's rights.

This study aims to reveal the effectiveness of the Institution and its contribution to the protection and development of children's rights. For this purpose, the annual reports prepared by the institution will be discussed with the content analysis method, the complaints under the title of children's rights, and the types of decisions regarding these complaints will be analysed. The study will include the years 2014-2020, since the website called kdkcocuk.gov, which was established for children to apply directly to the institution, is the year of establishment (2014).

Keywords: Child, Control Mechanism, Child Ombudsman, Children's Rights, Ombudsman Institution of Turkey.

* İstanbul Medipol Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, adilaveroglu@medipol.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-7850-8838

GİRİŞ

Yönetimin temel fonksiyonlarından biri olan denetleme, yönetim sürecinin temel unsurlarından biridir. Örgütün katı hiyerarşik yapılanma ile dizayn edilmesi ya da daha esnek bırakılması denetim fonksiyonu ortadan kaldırmaz. Ancak denetleme biçiminin farklılaşmasına sebep olabilir.

Yönetim yaklaşımlarında, Klasik Yönetim yaklaşımından, Post Modern yönetim yaklaşımlarına doğru yaşanan dönüşüm sonucu katı hiyerarşik yapılanmalar yerine daha esnek ve farklı aktörlerin sürece dahil olmasını önceleyen yönetimlerin önem kazandığı bilinmektedir. Bu değişim süreci içerisinde kurumların verimliliği ve etkinliğinin değerlendirilmesi ve denetlenmesinde resmi denetleme biçimleri olan yasama, yürütme ve yargı denetiminin dışına çıkmış, vatandaş, STK, medya vb. resmi denetim mekanizması olmayan paydaşlarda sürece dahil edilmiştir. Bu çalışmada, denetleme sürecinde çocukların doğrudan başvuru yapabilecekleri tek kurum olan KDK üzerinde durulacaktır.

Çalışma dört ana bölümden oluşacak olup ilk bölümde denetim fonksiyonu ve ombudsmanlık sistemi ele alınacaktır. İkinci bölümde yasal zemin çerçevesinde KDK'nın yapısı ve işleyişi hakkında bilgi verilecektir. Üçüncü bölümde Ombudsmanlığın özel bir biçimi olan ve çocuk haklarının korunması kapsamında faaliyette bulunan Çocuk Ombudsmanlığı üzerinde durulacaktır. Son bölümde ise KDK yıllık raporlarının içerik analizi ile nicel ve nitel görünümü hakkında bilgiler verilecek ve genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1. DENETİM FONKSİYONU VE OMBUDSMAN KURUMU

Yönetim çeşitli fonksiyonların bir araya getirilmesi ile gerçekleştirilen bir süreçtir. Bu fonksiyonların temeli Fayol tarafından, planlama, örgütleme, yürütme, koordinasyon, kontrol şeklinde atılmıştır (2016: 31). Devletin resmi aktör olarak tek başına yönetim fonksiyonlarını icra ettiği geleneksel yönetim dönemi, 1990 sonrası düzenlemelerle yönetim anlayışına doğru dönüşmeye başlamıştır. Bu dönüşümle amaçlanan, ortaklık modeline dayalı yönetim sürecini inşa etmektir. Diğer bir ifade ile bu dönüşüm süreci yönetim fonksiyonlarını ortadan kaldırmamış ancak bu fonksiyonların işletilme biçimlerinin değişmesine neden olmuştur. Nitekim planlama, devletin kendi iç çevresini esas alarak yapılacak bir

fonksiyon olmaktan çıkmış, bunun yerine planlama sürecinde dış paydaş analizleri ile daha isabetli amaç ve hedefler belirlenmesi sağlanmıştır. Yönetimin temel fonksiyonlarından biri olan “Kontrol/Denetleme fonksiyonu ile ilgili de zamanla değişiklikler olmuştur. Yönetim yaklaşımlarında gerçekleşen değişimlere bağlı olarak, Devlet kamusal faaliyetlerin tek denetleyicisi olmaktan çıkmış, denetimde farklı iç ve dış paydaşlara yer verilmesi önemli hale gelmiştir.

Kontrol, Fayol tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır: “Her şeyin, yapılan plana, verilen emirlere ve kabul edilen ilkelere uygun olarak yürüyüp yürümediğini denetlemektir”. Bu fonksiyonla amaçlanan hataları ve yanlışları tespit ederek gerekli düzeltmeleri yapmak ve tekrarlanmasına mani olmaktır (2016: 165). Buradan hareketle denetleme fonksiyonu ile amaçlananın, kurumun etkinlik ve verimliliğine katkı sağlamak, belirlenen standartlara uygun hareket edilerek her tür kaynağın (beşeri, fiziksel) israfının önlenmesi ya da hataların tekrarının engellenmesi olduğunu söyleyebiliriz.

Başarılı bir denetim süreci gerçekleştirebilmek için belli hususlara dikkat etmek gerekmektedir. Bu hususlardan bazılarını şu şekilde sıralayabiliriz (Eryılmaz, 2018: 389-390):

- ◇ Denetim, tarafsızlık ilkesi dikkate alınarak, özerk bir yapı tarafından gerçekleştirilmelidir
- ◇ Denetimin nesnelliği ve ölçülebilirliğinin sağlanması için denetim ve kamu hizmet standartlarının önceden belirlenmiş olması gerekmektedir
- ◇ Denetim raporları şeffaf olmalı, kamuoyu ile paylaşılmalıdır
- ◇ Denetim sonucunda uygulanacak yaptırımın, usulsüzlükle elde edilen menfaatten daha fazla olması, denetimin etkinliğini sağlamak için önemlidir

Kamu yönetiminde, denetim fonksiyonunun işletilmesinde çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Bunları; yasama, yürütme ve yargı denetimi şeklinde sıralayabiliriz. Hazırladığı raporları yasama organına sunma sorumluluğu bakımından siyasi denetim içerisinde ele alabileceğimiz Ombudsman denetimi (Eryılmaz, 2017: 185-205) de kamu yönetiminin denetimi açısından ayrı bir öneme sa-

hiptir. Kamu yönetiminde gerçekleştirilen bu denetimler dönemsel ya da sürekli olmak üzere resen ya da şikayet doğrultusunda gerçekleştirilebilir.

Ombudsman denetimi yasama, yargı, idari denetleme yöntemlerine alternatif bir yöntem olarak kurulmamıştır. Bu denetleme yöntemi esasen diğerlerini tamamlayıcı bir niteliktedir (KDK, 2014: 20). Çalışmamızda önemli bir dış denetim mekanizması olan ve işleyiş bakımından ülkelere göre çeşitli farklılıklara sahip olan ombudsman üzerine odaklanılacaktır.

Ombudsman kelime anlamı itibariyle “çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memur” anlamına gelmektedir (Pickl, 1986: 37). Ombudsman, toplumu yine toplumun kendi organlarına karşı koruyan bir kurumdur. Bu kurum vatandaşların çeşitli otoritelerle ilgili şikayette bulunma hakkını kullanmasını sağlar. Bu hakkın kullanılabilir olması demokrasinin de göstergelerinden biridir (Bexelius, 1967: 176). Nitekim, Köseoğlu'nun da ifade ettiği gibi “Ombudsman kurumu, devletin sınırlandırılması, kamu yönetimi ile halk arasında karşılıklı güvenin sağlanması, yönetsel gizliliğin ortadan kaldırılması, idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı sorumlu kılınması ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması gibi demokratik ilke ve pratiklerle uyumaktadır” (2010: 37).

Ombudsmanlıkla ilgili ilk adım İsveç Kralı tarafından adalet ofisinin 1713 yılında kurulması ile başlamıştır (Bexelius, 1967: 171). Bu ofisin kurulmasının altındaki temel gerekçe, Ruslara karşı yenilgi sonrası Kralın (XII. Charles) Osmanlıya sığınması sırasında ülkesinde oluşan düzensizliği gidermek istemesidir. Kurulan ofisle yargıçlarda dahil olmak üzere tüm kamu görevlilerinin etkinliklerinin gözetilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Kralın bu ofisin kurulmasında Osmanlı'da faaliyet gösteren “Kadilkuzat”¹ makamından etkilendiği söylenmektedir (Pickl, 1986: 39). Kurulan bu ofisin krala bağlı oluşu, bağımsızlığının sorgulanmasına sebep olmuş ve bunun sonucu olarak 1809 yılında bağımsız ombudsmanlık kurulmuştur (Bexelius, 1967: 171). İsveç ardından Ombudsmanlık sisteminin kurulduğu ikinci ülke 1919 yılında Finlandiya olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar diğer ülkelerde yeni ombudsmanlıklar kurulmamıştır.

¹ Türk Başyargıcı Bürosudur. Başyargıcı, sultan dahil tüm kamu görevlileri karşısında vatandaşın dinleyen ve şikayetlerini inceleyen bir makamdır (Pickl, 1986: 39).

Danimarka, Almanya, İngiltere, ABD, Endonezya gibi örnekler ancak 1950'li yıllardan sonra görülmeye başlanmıştır (Jagerskiold, 1961: 1077). Günümüzde ise statü, yetki, görev, makamın ismi, seçilme usulleri vb. açılarından ülkelerde farklılıklar olmakla birlikte neredeyse tüm Avrupa ülkelerinde Ombudsmanlık makamı bulunmaktadır. Örneğin bu makam İngiltere'de Parlamento Komiseri olarak adlandırılırken, Fransáda Arabulucu olarak adlandırılmaktadır. İşleyişe dair farklılıklara örnek olarak da İsveç'te ombudsman sisteminin resen ya da başvuru üzerine hareket etmesi mümkün olduğu, İngiltere'de ise yalnızca başvuru üzerine hareket edebilmesi gösterilebilir (Eryılmaz, 2017: 209-10). Ülkemizde Kamu Denetçisi adıyla Anayasal olarak faaliyette bulunan ombudsman sistemi de İngiltere'de olduğu gibi başvurular üzerine inceleme ve araştırma yapabilmektedir.

Ülkelere göre farklılıkları bulunan Ombudsman sisteminin yürütme karşısında bağımsız statüsü, şikayetlerin vatandaşlarca yapılması ve idarenin işleyişindeki bozukluklara yönelik değerlendirme yapıp öneri geliştirmesi bu sistemin tüm mevcut uygulamalardaki ortak özellikleri olarak gösterilir (Tortop, 1998: 4).

Ombudsmanlığın, 20.yy'ın son çeyreğinden yaygınlaşmasında etkili olan Uluslararası (Uluslararası Ombudsman Kuruluşu, Uluslararası Ombudsman Kurumu) ve bölgesel ölçekte (Avrupa Birliği) faaliyet gösteren örnekleri bulunmaktadır (Köseoğlu, 2010: 37).

Ombudsmanın görevi genel olarak kendisine yapılan şikayetleri incelemek, yönetimin aksayan yönlerini ortaya çıkarmak, kamu görevlileri ile taraflar arasında arabuluculuk yapmak ve sonuçları ilgili makamlara ve kamuoyunun bilgisine sunmaktır (Eryılmaz, 2017: 205). Bununla birlikte ombudsmanlık kurumu yönetici ve vatandaş arasındaki ilişkileri geliştirmek, vatandaşın yönetime karşı güven duymasını sağlamak, kamusal hizmetlerin etkinlik, şeffaflık, vatandaş odaklılık vb. ilkeleri esas alacak şekilde sürdürülmesini sağlamaya dönük fonksiyonları da yerine getirmeyi amaçladığı söylenebilir (Köseoğlu, 2010: 36). Bu bağlamda Ombudsman vatandaş açısından bürokrasinin iyi, hızlı, adil biçimde işlemlerini sağlayan bir araçtır. Bürokrasi açısından ise bürokratik işlemlerle ilgili hataların tespiti ve düzeltilmesine olarak sağlayan yanlılardan arınma denetimidir. Elbette vatandaş şikayetleri her zaman haklı değildir. Ombudsman

bu durumda vatandaşa idarenin yaptığı eylemin yanlış olmadığını açıklayarak, vatandaşla yönetim arasında halkla ilişkiler görevlisi olarak faaliyette bulunmuş olur (Pickl, 1986: 37, 43). Bu durumda ombudsman kurumunun hem vatandaş hem de yönetim açısından iki yönlü yarar sağladığını ifade edebiliriz.

2. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN (OMBUDSMAN) YAPI VE İŞLEYİŞİ

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına yönelik en önemli adımlardan biri 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurulması Kanununun kabul edilmesidir. Bu kanun Cumhurbaşkanınca ilk vetosunun ardından mecliste yeniden kabul edilmiş ve 13 Ekim 2006'da Resmi Gazete yayınlamıştır. Yayınlamanın ardından Anayasaya aykırılık gerekçesi ile Cumhurbaşkanı ve 123 Milletvekilinin başvurusu ile Anayasa Mahkemesinde dava açılmıştır. Dava sonucunda "5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümü, 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu Kanun'un, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazetede yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulmasına, 25.12.2008 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir" (www.hukukturk.com). Yürürlükteki Kanunun, Anayasaya aykırılık teşkil ettiği iddiasıyla iptalinin ardından 5982 sayılı kanunla 2010 yılında Anayasa'nın 74. Maddesinde² yapılan değişiklikle birlikte kamu denetçiliği kurumu Anayasal bir nitelik kazanmıştır. Ardından 2012 tarih (14.06.2012) ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunun yürürlüğe girişi 36. maddede belirtildiği üzere, 17. Madde için yayın tarihinden (29.06.2012) 9 ay sonra, diğer maddeleri ise yayın tarihidir. Kanunun temel amacı, 1.maddesinde; "kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır" şeklinde ifade edilmiştir. Bu kapsamda merkezi Ankara olan, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli

² Dilekçe hakkı olan kenar başlığı, "dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değiştirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur (madde 4). Yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına yönelik işlemler ile Türk Silahlı kuvvetlerinin sırf askeri nitelik taşıyan faaliyetleri dışındaki şikayetlerin incelenmesi, araştırılması ve ilgili idarelere tavsiyelerde bulunulması esastır (madde 17). Gelen şikâyetlerin bağımsız ve tarafsız bir biçimde incelenebilmesi Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 47. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddenin birinci fıkrasında “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz” şeklinde düzenleme yer almaktadır. Aynı maddenin diğer fıkralarında ise tarafsızlığı korumak ilkesinin sağlanması için kurumun başdenetçi, denetçi ve genel sekreterinin kendileri, eşleri ile kan (3.derece dahil) ve kayın hısımlarının şikayetlerini incelemesi ve siyasi partilere üyeliği yasaklanarak tarafsızlığı korumaya yönelik düzenleme hükmü altına alınmıştır.

İlgili yönetmeliğin 7. maddesine göre, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışları sonrası menfaati ihlal edilmiş olan gerçek ya da tüzel kişilerin şikayet başvurusu değerlendirilir. Diğer bir ifade ile menfaati ihlal edilmemiş olan üçüncü kişilerin başvuru yapması durumunda başvurular incelemeye alınmayacaktır. Ancak şikayet konusunun “insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara” ilişkin olması durumunda doğrudan menfaati ihlal edilmemiş olanların da başvuruları incelemeye alınmaktadır. Yönetmeliğin 11.maddesine göre şikayetin kişinin kanuni temsilcisi ya da vekili aracılığı ile gerçekleştirilmesi de mümkündür. İlgili kanunun 17. maddesine göre şikayetin incelenebilmesi için bir diğer önemli husus, şikayete konu olayla ilgili idari başvuru yollarının tüketilmiş olması zorunluluğudur. Ancak bu konuda da aynı madde “Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir” şeklinde istisna içermektedir.

Şikayetlerin yapılma usulü ile ilgili beş farklı yöntem bulunmaktadır. Bunlar yönetmeliğin 8. ve 10. maddelerinde posta yolu, elden teslim, elektronik ortam (e-başvuru, e-posta), faks, mülki idari amir aracılığıyla yapılabilir şeklinde sıralanmaktadır.

Kanun 18. ve 20. maddelerine göre gelen şikayetlerden incelemeye uygun olanlarla ilgili kurum denetim süreci başlatır. Bu süreçte ilgili kurumlardan belge ve bilgi istenir. İstenilen belge ve bilgiler denetçiye verilmek zorundadır. Bununla birlikte devlet sırrı ya da ticari sır niteliği olan bilgi ve belgeler gerekçesinin belirtilmesi koşuluyla verilmeyebilir. Ancak bu tür bilgi ve belgelerin yerinde incelemeye açılması ile denetim gerçekleştirilebilir. İncelemelerin evraklar üzerinden yapılması yanında kanununun 19. maddesine göre bilirkişi tayini ya da tanık dinlemesi de yapılabilir. İlgili yönetmeliğin 31. maddesine göre inceleme sonrasında “tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı, karar verilmesine yer olmadığı” şeklinde kararların verilmesi gerekir. Yine ilgi yönetmeliğin 36. maddesine göre karar verme süresi şikayet tarihinden itibaren en geç altı ay olarak belirlenmiştir.

3. ÇOCUK HAKLARI VE ÇOCUK OMBUDSMANLIĞI

Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesi, çocuğu “daha erken yaşta reşit olma durumu hariç, on sekiz yaşına kadar her insan çocuk sayılır” şeklinde tanımlamaktadır. İç hukuk incelendiğinde de çocuğun tanımı değişmektedir. Çocuk, anne babasından ayrı bir bireydir ve yasalarla korunan “yaşama, gelişme, korunma ve katılım hakları” gibi çeşitli haklara sahiptir. Ancak bu hakların ailesi, akrabaları, akranları vb. çevresi tarafından ihlal edildiği görülmektedir. Bu sebeple bu hakların korunması, geliştirilmesi ve ihlal edilmesi halinde ulusal ve uluslararası hukuk çerçevesinde devlete çeşitli yükümlülükler³ düşmektedir. Bu yükümlülük başta Anayasal olarak güvence altına alınmalıdır. Nitekim 1982 Anayasası başta yaşam hakkını 17. madde ile “Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı” ile güvence altına almaktadır. Bununla birlikte çocuğun korunmasını özel olarak vurgulayan 41. maddede “Devlet, her türlü istismara ve şiddete karşı çocukları koruyucu tedbirleri alır” şeklinde düzenleme mevcuttur. Çocuğun gelişimi için gerekli olan eğitim hakkının güvence altına alınmasında devletin ücretsiz eğitim olanaklarından, maddi yardıma ve özel eğitime ihtiyaç duyan çocukların gereksinimlerini karşılama sorumluluğu da Anayasanın 42. maddesinde düzenlenmiştir.

Çocuğun katılma hakkı ise düşüncesini açıklama özgürlüğü ile doğrudan bağlantılıdır. BM Çocuk haklarına dair sözleşmede bu konu 12. maddede “Taraflar Devletler, görüşlerini oluşturma yeteneğine sahip çocuğun kendini ilgilendiren

³ Bkz. Çocuk Hakları Kanunu ve BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesi

her konuda görüşlerini serbestçe ifade etme hakkını bu görüşlere çocuğun yaşı ve olgunluk derecesine uygun olarak, gereken özen gösterilmek suretiyle tanılar” şeklinde düzenlenmiştir. Aynı sözleşmenin 14. Maddesi ile bu hakkın taraf devletlerce korunma zorunluluğu bulunmaktadır. Katılım hakkının geliştirilmesi ve haklarının korunması konusunda kamusal işleyişe dair çocukların şikayetlerini dikkate alan, değerlendiren ve çözüme kavuşmasında etkili olan bir çocuk ombudsmanının varlığı gereklidir. Mamur Işıklı'nın ifade ettiği gibi ülkemizde çocuklar oy hakkını sahip değildir ve politika yapım süreçlerinde yer alamamaktadır. Bununla birlikte kendilerini hukuksal alanlarda doğrudan temsil edememeleri ve yetişkinlere göre daha güçsüz olmaları gibi gerekçelerle çocuklar için özel olarak kurumların oluşturulması önem taşımaktadır. Bu tür kurumlar çocukları doğrudan dinleyen kurumlar olması ve çocuklara ait sorunların görünürlüğünün artmasını sağlaması bakımından önem taşımaktadır (2016: 132).

Bu noktada hareket eden ilk çocuk ombudsmanı 1981 yılında Ombudsmanlık Yasasının kabulünün ardından Norveç'te kurulmuştur. Norveç Çocuk Ombudsmanlığı, hem özel hem kamusal alanda çocukların çıkarlarını korumak adına resen ya da şikayetler üzerine faaliyetlerini sürdürmektedir (www.regjeringen.no). Norveç'in ardından ikinci olarak Çocuk Ombudsmanlığı Kosta Rica'da kurulmuştur. Süreç içerisinde çocuk ombudsmanlığının kurulduğu ülkelerin başında Avrupa ve Latin Amerika ülkeleri gelmektedir. 2000'lerin ortalarından itibaren, Afrika ve Asya'da da uluslararası standartlara uyum göstermek amacıyla çocuklar için bağımsız insan hakları kurumları kurulmaya başlanmıştır (UNICEF, 2012: 8).

Ülkemizdeki duruma baktığımızda genel görevli olan kamu denetçiliği kurumu içerisinde, çocuklara yönelik şikayetleri inceleyen ve değerlendiren kamu denetçisi bulunmaktadır. Bu denetçinin inceleme ve araştırma alanında, “çalışma sosyal güvenlik, engelli hakları, insan hakları, kadın hakları, sosyal hizmetler ve ailenin korunması” gibi şikayet konuları da yer almaktadır. Bu bağlamda Norveç örneğinden farklı olarak ülkemizde bir ihtisaslaşmanın olmadığını ve kurumun resen hareket etmediğini, şikayetler üzerinden inceleme yapılabildiğini ifade edebiliriz. Ancak Kurumun 2020 yıllık raporunda da belirtildiği üzere ülkemizde çocukların doğrudan başvurularını alan ve inceleyen tek kurum olması bakımından önemli bir gelişme olarak görülebilir. Kurum faaliyet göstermeye başladığı günden itibaren çocuk haklarına yönelik şikayetleri almış, 2014 yılı itibariyle ta-

sarlanan çocuk web sayfası ile (<https://kdkcocuk.gov.tr>) hedef kitleye ulaşma noktasında daha etkin bir yol oluşturulmuştur.

Çocuklar için bağımsız bir ombudsman mı yoksa geniş tabanlı insan hakları kurumuna entegre şekilde çalışan bir ombudsman mı? Bunun kararını verirken bazı hususlara dikkat etmek gerekir. Bunlardan biri “uzmanlaşma” kriteridir. Geniş tabanlı insan hakları kurumu tüm insan hakları konuları ile ilgilenirken, çocuk ombudsmanları çocuklar konusunda uzmanlaşmış bir yapıyı ortaya çıkarır. Diğer bir husus hakların korunması ile ilgili tüm çalışmaların aynı çatı altında toplanmasının “kısıtlayıcı yetki, sınırlı kapasite ve yetersiz yönetici” gibi çeşitli riskleri bulunmaktadır (UNICEF, 2012: 15). Çocuklar için özel olarak kurulacak bu yapılanma Danimarka’da olduğu gibi genel görevli ombudsmanlık içerisinde ilgili kanunda değişiklikler yapmak suretiyle bağımsız “Çocuk Kamu Denetçisinin” oluşturulması şeklinde kurulabilir. Bununla birlikte Norveç, Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinde olduğu gibi özel bir çocuk ombudsmanlığı kanunu hazırlanarak bu kapsamda bağımsız bir ombudsmanlıkta oluşturulabilir (Önen ve Ergüzel, 2021: 60).

Ombudsman makamının yapı ve işleyişine dair ülkeden ülkeye farklılık olduğunu belirtmiştik. Benzer farklılıklar Çocuk Ombudsmanlığı için de mevcuttur. Örneğin Norveç Çocuk Ombudsmanlığı resen ve şikayet üzerine hareket edebilme özgürlüğüne sahiptir. Ülkemizde ise Kamu Denetçiliği Kurumu kendiliğinden değil, şikayet üzerine hareket edebilmekte, inceleme yapıp karar alabilmektedir. Ancak çocukların şikayet hakkını kullanmasının önünde birtakım engeller bulunmakta ve çocuğun maruz kaldığı durumların tamamının yetkililere aktarılması mümkün olmamakta ve hakları ihlal edilmektedir. Özellikle şiddet karşısında çocuklar sessiz kalmakta ve UNICEF’in raporunda da belirtildiği gibi çocuklara uygulanan şiddet genellikle açığa çıkmamaktadır. Bunun çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki çocuğun çok küçük yaşlarda olması sebebiyle yaşadığı problemi bildirme imkanının olmamasıdır. Başka bir neden çocuğun yaşadığı durumu başkalarına anlatması halinde durumunun daha da kötüleşmesinden korkmasıdır. Bununla birlikte kimliksiz, kayıtsız, cezaevlerinde ya da bakım evlerinde kalan çocukların maruz kaldığı şiddeti kayda geçiren ülke sayısının az olmasıdır. Ayrıca toplumun, çocuğa uygulanan şiddeti çocukluk döneminin kaçınılmaz bir gerçeği olarak normalleştirilmesi de şiddet karşısında genellikle sessiz kalınmasına ve çocuğun maruz kaldığı durumun açığa çıkmasına neden olmaktadır (2007: 10-11).

Halbuki, yapılan araştırmalar çocuklara uygulanan kötü muamelenin son derece yüksek olduğu göstermektedir. UNICEF verilerine göre çocuğa karşı yapılan şiddetin bazı göstergeleri şu şekilde sıralanabilir (www.unicef.org):

- ◇ 13-15 yaş aralığındaki her 3 öğrencinin 1'i zorbalığa uğramakta,
- ◇ 15-19 yaş aralığındaki 15 milyon kız çocuğu yaşamları boyunca cinsel şiddete uğramaktadır,
- ◇ 5 yaşından küçük her 4 çocuğun 1'i şiddete uğrayan bir anne ile yaşamakta,
- ◇ 2-4 yaş aralığındaki her 4 çocuğun 3'ü bakıcılarının şiddetine uğramakta,
- ◇ Ve dünyadaki çocukların %10'unu fiziksel cezadan koruyan yasalar bulunmamaktadır.

Kısaca şiddet sosyolojik ve hukuksal boyutları olan ciddi bir sorundur. Bu sorun, çok yönlü denetimler ve incelemelerle ortaya çıkarılması ve mücadele edilmesi gereken bir konudur.

Ülkemizde de TÜİK Çocuk İstatistiklerinde “Güvenlik Birimine Gelen ve Getirilen Çocuk İstatistikleri” bakıldığında çocukların hem suça sürüklendiğini hem de suçtan etkilendiğini görmekteyiz. 2019 verilerine göre suça sürüklenen 168.250 çocuk bulunmakta olup bu sayı bir önceki yıla göre artış göstermiştir. Bu çocukların en büyük kısmı (%31,7) yaralama ve yine büyük bir kısmı (%25,6) hırsızlık suçunu işlemiştir. Suç mağduru olarak güvenlik birimine getirilen çocuk sayısı ise 206.498'dir. Bu çocukların yarıdan fazlası (%57,6) yaralanma nedeniyle ve önemli bir kısmı ise (%15,2) cinsel suçlardan dolayı mağduriyet yaşamaktadır.

İstatistiklerden de anlaşılacağı gibi çocuklar fiziksel olarak mağduriyet yaşamalarının yanında kendilerini psikolojik olarak da etkileyen süreçlerle karşı karşıya kalmaktadırlar. Temelde çocuğu koruma ve kollama ile görevli olan ailedir. Ancak ailenin bizzat şiddetin uygulayıcısı olduğu ya da **çocuğu** koruyamadığı, şiddetin toplumsal olarak meşrulaştırıldığı ve çocuğun haklarının ihlali durumunda devletin çocuğun bakımını ve korunmasını üstlenme görevi bulunmaktadır. Ancak bunun için durumun tespiti gerekmekte bunun olabilmesi için de çocuğun şikayet hakkını kullanması son derece önem arz etmektedir. Ancak

UNICEF'inde belirttiği gerekçelerden hareketle şiddetin çocuk tarafından ortaya çıkartılmasının önünde çeşitli engeller bulunmaktadır.

Bu sebeptendir ki ülkemizde çocuklar söz konusu olduğunda KDK'ya başvuru için doğrudan menfaatlerin ihlal edilmesi şartı aranmamaktadır. Ebeveynler, öğretmenler, akranlar, komşular, STK'lar ve yabancılar dahi çocukların hak ihlali yaşadığı durumda ombudsmana başvuru hakkını kullanıp, kurumu durumdan haberdar edebilme hakkına sahiptir.

4. KDK YILLIK RAPOR ANALİZİ: ÇOCUK HAKLARI

Çalışmanın bu bölümünde KDK raporları içerik analizi yöntemi ile incelenecektir. Yıllık olarak yayınlanan rapordaki KDK'ya yapılan şikayetlerin genel toplamı, çocuk hakları özelinde yapılan şikayetler, çocuk hakları başlığı altında yer alan şikayet içerikleri ve karar şekilleri üzerinde durulacaktır. Yapılan analizle KDK'nın çocuklarda kurumla ilgili farkındalık oluşturma ve çocuk haklarının korunmasına ilişkin üstlenmiş olduğu rolün değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

4.1. Şikayetlerin Genel Toplam İçerisinde Dağılımı ve Türleri

2013-2020 yılları arasında kuruma yapılmış olan toplam başvuru sayısı ve çocuk haklarının ihlaline yönelik şikayetlerin nicel görünümü Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1. Başvuru Dağılımı⁴

Rapor yılı	Toplam şikayet	Çocuk hakları konulu şikayetler
2013	7.638	32
2014	5.639	40
2015	6.055	103
2016	5.519	137
2017	17.131	245
2018	17.585	786
2019	20.968	459
2020	90.209	351
Toplam	170.744	2153

⁴ Bu tablo yıllık raporlar dikkate alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır. Kadın ve çocuk haklarına ilişkin şikayetler Kamu Denetçilerinin İşbölümüne İlişkin Yönerge kapsamından 2016 yılına kadar istatistikler tek bir başlık altında yer almıştır.

Tabloda görüldüğü üzere toplam başvurularda yıllar itibariyle artış olduğu görülmektedir. Çocuk hakları ile ilgili şikayetlerde ise en önemli artışın 2018 yılında olduğu ve o yıl toplam şikayetler içindeki payının yaklaşık %4,5 olduğu görülmektedir. Bu oran çocuklar özelinde faaliyet gösteren Norveç Çocuk Ombudsmanı ile kıyaslandığında oldukça düşük kalmaktadır. Nitekim Kurumun 2020 yıllık raporu incelendiğinde 2018 yılında 5.597, 2019'da 3.985 ve 2020 yılında 3.384 inceleme yaptığı görülmektedir (www.barneombudet.no). Sadece bir yılda yapılan inceleme sayısı dahi ülkemizdeki çocuk haklarına ilişkin başvuru toplamından çok daha yüksektir. Bu durumun Norveç Çocuk Ombudsmanlığının kuruluş tarihi açısından köklü oluşu, kurumun tanınırlığının yüksek olması ve kurumla ilgili farkındalık oluşmasından kaynaklı olduğunu söyleyebiliriz. Ancak Dünya Bankası verilerine (2020) bakıldığında Norveç'in toplam nüfusu 5.379.48'dir. Bu sayı bizim ülkemizdeki çocuk sayısından (22 milyon 750 bin 657)⁵ daha düşüktür. Çocuklara ilişkin adli ve idari vaka sayıları da dikkate alındığında ülkemizdeki başvuru sayısının çok daha fazla olması beklenmektedir. Şikayet sayılarındaki artış tek başına düşünüldüğünde elbette ki olumlu değildir nitekim bu durum kamu yönetiminin işleyişindeki bozuklukların habercisidir. Ancak kurumla ilgili farkındalık oluşturmak ve kamunun işleyişine dair hesap verme süreçlerini işletebilmek için çocuklarda ve yetişkinlerde kurumun yapısı ve fonksiyonları hakkında farkındalık oluşturmak faydalı olup, kuruma başvuru sayısını etkileyecektir. Aksi durumda kurum beklenen etkiyi gösteremeyecektir. Bu nedenle özellikle çocuklara ulaşma ve yasal olarak sahip oldukları haklara ve bu hakların ihlallere ilişkin başvuru yapacakları kurumun varlığına ilişkin bilinç oluşturmak gerekmektedir. Bu bağlamda yıllık raporlar (2014, 2018, 2020) incelendiğinde kurumun tanıtımına yönelik faaliyetler yapıldığını görmekteyiz. Bu faaliyetlerden bazıları şunlardır:

- ◇ Çocuk internet sayfasının kurulması,
- ◇ Sosyal medya hesaplarının açılması (Facebook, Twitter, Instagram, Youtube),
- ◇ Okul ziyaretleri (Çocukların sahip olduğu haklar, hak arama kültürü ve KDK hakkında bilgilendirmeler),

⁵ 2020 ADNKS sonuçlarına göre 83.614.362 kişi olan Türkiye Nüfusunun %27,2'si çocuklardan oluşmaktadır (TÜİK, 2020).

- ◇ İlköğretim ders kitaplarında KDK hakkında bölümler eklenmesi,
- ◇ İlköğretimde zorunlu İnsan Hakları, Yurttaşlık ve Demokrasi” ve seçmeli “Demokrasi ve İnsan Hakları” derslerinin okutulması,
- ◇ Çocuklara özgü tanıtım filmleri,
- ◇ Paydaş ziyaretleri ve toplantılar,
- ◇ Televizyon ve gazete röportajları
- ◇ Bülten ve dergi çalışmaları

Görüldüğü gibi kurum tarafından tek yönlü bir tanıtım süreci izlenmemektedir. Tanıtımlar alternatif medya kanalları (geleneksel, yeni medya) dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir. Özellikle internet kullanımının yaygınlaştığı günümüzde sosyal medya mecralarının dikkate alınması yerinde bir karardır.

Şikayetlerin konulara ve yıllara göre dağılımları ise Tablo 2’de sıralanmaktadır. 5 farklı kategoriye göre verilen şikayet konuları içerisinde başvuruların büyük bir kısmının “diğer” seçeneği içerisinde birleştirildiğini görmekteyiz. Bu nedenle çalışmanın sonraki aşamasında yıllık raporlarda yer alan şikayet konuları içerik analizi yönetimi ile ele alınarak konu dağılımları daha ayrıntılı şekilde gösterilmeye çalışılacaktır.

Tablo 2. Çocuk Haklarına İlişkin Şikayet Konu ve Sayıları⁶

Başvuru yılı	Çocuk haklarına ilişkin diğer konular	Korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç çocuklar	Çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetleri	Çocuk ihmali ve istismarcılığı	Çocuklara karşı nefret söylemleri	Toplam
2016	112	2	8	14	1	137
2017	217	8	9	7	4	245
2018	748	3	12	14	9	786
2019	423	13	3	18	2	459
2020	296	27	16	10	2	351

⁶ Bu tablo yıllık raporlar dikkate alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır. 2013-2015 tarihleri arasında çocuk haklarına yönelik şikayet istatistikleri kadın hakları ile birlikte verildiğinden, bu tarih aralığına tabloda yer verilmemiştir.

4.2. Şikayet Konuları ve Karar şekli

KDK yıllık raporları incelendiğinde çocuk haklarına ilişkin yapılan şikayetlerin en önemli kısmının MEB'in (Milli Eğitim Bakanlığı) görev alanına giren konulardan oluştuğu görülmektedir.

Başvuruların konu dağılımına bakıldığında MEB kaynaklı şikâyetlerde eğitimde fırsat eşitliği engelleyen maddi yetersizliklerin ortadan kaldırılması, öğretmenlerin çocuğa yönelik şiddet ve ayrımcılık içeren davranışları, akran zorbalığına ilişkin konular yer almaktadır. Ayrıca kantin, oyun alanları, binaların güvenliği, ekipman eksiklikleri gibi okulun fiziksel durumlarına ilişkin konularda başvurular da yer almaktadır. Çocuk şikayetlerinde yer alan önemli bir konu da çevre duyarlılığı ve hayvanlara karşı gelişen farkındalıkla ilgilidir. Çocuklar gelişimleri için temiz ve sağlıklı bir çevrede yaşama talebinde bulunurken, sokak hayvanlarının beslenmesi ve korunması için yetkililerden destek istemektedir.

Şikayetler daha çok çocuklar tarafından yapılmakla birlikte, ebeveynler ve STK'ların yapıtığı başvurularda bulunmaktadır. Yapılan başvurularda çocukların en fazla internet sitesi aracılığı ile yani elektronik başvuru yolunu tercih ettiği görülmüştür.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamında farklı karar türlerinin yer aldığını belirtmiştik. Ön inceleme sonrası araştırma ve inceleme yapılması uygun bulunan şikayetler için yerinde inceleme, taraflarla görüşme, tarafların iletişim kurmasını sağlayarak farklı kararların verildiği görülmüştür. İlgili kurum ve çocuk arasında kurulan talep ve bilgi paylaşımının sürece olumlu yansıdığı ve çocuğun yönetim süreçlerine katılım hakkının gerçekleştirilmesi için önemli adımlar olduğu söylenebilir.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında 2014-2020 KDK yıllık raporlarında, Çocuk haklarını ilgilendiren konularda yapılan şikayetler ve ilgili kurum arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların incelenmesi sonucu verilmiş olan örnek kararlar içerik analizi yöntemi ile ele alınacak ve tablolar⁷ halinde sunulacaktır.

⁷ Tablolar yazar tarafından KDK Yıllık Raporlar dikkate alınarak oluşturulmuştur.

4.2.1. Dostane Çözüm Kararı

Dostane çözüm türü 02.03.2017 itibari ile yönetmeliğe eklenmiştir. Uygulamanın başladığı yıl raporu incelendiğinde, o yıl toplam kararların %10,68'inin dostane çözüme kavuşturulmuş olduğu görülmüştür (2017, 134). Bu karar türünde kurum kendisine iletilen şikayeti inceler ve şikayetçi ile ilgili kamu idaresinin sorunu çözüme kavuşturmasını sağlar. Bu yöntemde, yönetmelikte (33/A) belirtildiği üzere tarafların gerçekleşen çözümü kuruma iletmesi gerekmektedir.

Çocuk haklarına ilişkin yapılan şikayet içerikleri ve dostane çözüm örnekleri Tablo 3'de yer almaktadır.

Tablo 3. Dostane Kararla Sonuçlanan Şikayetler

İlgili kurum	Şikayetçi	Şikayet içeriği	Çözüm	Karar yılı
MEB	Ebeveyn	Çocuğunun akran zorbalığı sebebi ile okula devam etmek istememesi	Sınıf değişikliği yapılmıştır	2017
MEB	Çocuk	TEOG sonucunda yerleşmek istediği bölümün kapanması ve mağduriyet yaşanması	Gitmek istediği okulun ilgili bölümün açılmasına kadar (inşaat süreci devam ediyor) geçici olarak başka bir okula kaydı yapılmıştır	2017
MEB	Çocuk	Çocuğun öğretmeni ile yaşadığı sorunlar	Sınıf değişikliği yapılmıştır	2017
MEB	Çocuk	Okul ders kitaplarının verilmemesi	Kitapların teslimi gerçekleştirilmiştir	2017
MEB	Çocuk	Otomasyon teknolojileri öğrencilerinin kış dönemi işletme görevi için MEB hatası nedeniyle kontenjan çıkarılmaması	Kontenjan problemi çözülmüş, staja yerleştirilmiştir	2017
SB	Çocuk	Doktor muayenesinde gerekli tetkikler yapılmadan sorun olmadığının söylenmesi	Çocuk, ilgili hastaneye çağrılarak gerekli tetkik ve muayene yapılmıştır	2017
Elektrik İdaresi	Çocuk	Evinin olduğu sokakta her hafta yaşanan elektrik kesintileri	Yapımı devam eden tesis tamamlandıktan sonra elektrik kesintileri sonlanmıştır	2017
ASHB	Ebeveyn	Çocuk destek merkezinde kalan çocukları hakkında bilgi alamadıkları, iletişim kuramadıkları ve çocuğun kendilerine teslim edilmesi	Çocuk kendi durumuna uygun ve ailenin yaşadığı il merkezine yakın bir çocuk evine yerleştirilecektir	2017

İlgili kurum	Şikayetçi	Şikayet içeriği	Çözüm	Karar yılı
AB	CISST ⁸	Ceza infaz kurumunda kalan çocuğun intihar girişimi sonrası psikolojik destek verilerek sağlık ve yaşam hakkının korunmasına yönelik idari işlemlerin incelenmesi talebi	Çocuğun nakli yapılmış, psiko-sosyal destek sağlanmıştır	2018
MEB	Çocuk	Akran zorbalığı nedeniyle sınıf değişikliği talebinde bulunmuş olmasına rağmen okul idaresinin bunu kabul etmemiş olması	Sınıf değişikliği yapılmıştır	2018
Valilik	Çocuklar	Okul bahçesindeki bina projesi için 50 ağacın kesilerek, yeşil alanın ve oyun alanının daralacağını bu nedenle proje alanın değiştirilmesi teklifi	Ek binanın yapılacağı alan değiştirilmiştir	2018
SB	Çocuk	Uzun süredir uğraşmasına rağmen hastane randevusu alamamış olması	Başhekim randevu sisteminde sorunlar olduğu belirtilmiş, çocuğa randevu verilmiştir.	2018
MEB	Çocuk	Babası işten çıkarıldığı için kırtasiye ihtiyacını karşılayamaması	Okul idaresi tarafından çocuğa kırtasiye paketi verilmiştir	2018
Belediye	Çocuk	Kedi bannağı yapılması talebi	Çocuğa ulaşılarak yaşadığı mahalleye kedi evi kurulacağı bildirilmiştir	2018
Belediye	Çocuk	Okul önünde çok sayıda kaza yaşandığı için gerekli önlemlerin alınması talebi	Yaya yolu belirginleştirilmiş, sinyalizasyon sistemi kurulmuş, uyarı tabelaları konulmuştur.	2019
SB	Çocuk	Özel gereksinimli olmasına rağmen sağlık raporu alamaması	Sağlık müdürlüğü ile temasa geçilmiş ve raporun yazıldığı bilgisi alınmıştır.	2019
ASHB-MEB	Çocuk	Yetiştirme yurdunda kaldığını ve yaşadığı sağlık sorunu nedeniyle raporsuz olarak okula gidemediğini, bu nedenle devamsızlıktan kalabileceği endişesi ile destek talebi	Kuruluştan, 5 günlük sağlık raporunun okula iletildiği bilgisi alınmış. Devamsızlıktan kalma durumunun olmadığını belirtmiştir.	2020
MEB	Ebeveyn	Otizmlili öğrencilerin uzakta olan tek bir okula toplanmak istenmesinin çocukların dışlanmasına sebep olacağı endişesi ve nakil için gösterilen okula girmek istememesi	Çocukların mevcut okullarında kaldıkları ancak bir sonraki dönem ilçede orta okul olmadığı için diğer okula gönderilecekleri bildirilmiştir.	2020
MEB	Çocuk	Sınıflarındaki akıllı tahtanın çalışmaması	Tahta çalışır hale getirilmiştir	2020
MEB	Çocuk	EBA'ya girmek istemesi ve yardım talebi	Okul idaresi tarafından çocuk için gereken desteğin verileceği bildirilmiştir	2020

⁸ Ceza İnfaz Sisteminde Sivil Toplum Derneği

4.2.2. Gönderme Kararı

Yönetmeliğin 20. maddesine göre idari başvuru yollarını tüketmeden kuruma yapılan başvurular, ilgili idareye gönderilir. Kurum şikayete ilgili doğrudan inceleme yapmasa da, şikayeti yapan ile kurum arasında köprü vazifesi üstlenmiş ve incelemenin yapılmasına aracılık etmiş olmaktadır. Kurumun gönderme kararı ile sonuçlanan kararları Tablo 4'de yer almaktadır.

Tablo 4. Gönderme Kararı ile Sonuçlanan Şikayetler

İlgili Kurum	Şikayetçi	Şikayet İçeriği	Karar yılı
Belediye	Çocuklar	Oyun alanı ve okul yakınında üst geçit yapılması, sokakların temizlenmesi	2014
ÇSGB	-	Otizmlı ve işitme engeli olan çocuğun Multi-engelli olması sebebi ile Sağlık Uygulama Tebliğinde değişiklik yapılarak kullandığı tıbbi cihaz için verilen maddi desteğin daha sık gerçekleştirilmesi	2014
MEB	Çocuk	%90 görme engeli olan ve kaynaştırma sınıfında eğitim alan çocuğun, 5378 sayılı kanunun 15. maddesine istinaden tahtayı rahat görmek ve ders materyallerini okuyabilmek için renkli doküman büyütücü talebi	2014
MEB	Çocuk	Öğretmenin çocuğa karşı kötü muamelede bulunması	2017
MEB	Çocuk	Öğrenim gördüğü lise binasının iyileştirilmesi	2017
AB	Çocuk	Ceza evinde bulunan annesi ile görüşme koşullarında ihlal olduğu	2017
Belediye	Çocuk	Çocuğun yaşadığı semtte yıkılan sosyal tesisin yerine yapılacak kapalı havuz projesinin başlamaması	2017
MEB-ASHB	Çocuk	Babasının hastalığından dolayı 13 yaşından beri küçük kardeşine bakmak zorunda kalan ve okula devamsızlıkları nedeniyle kurallar gereği açık öğretime kayıt yaptırmak zorunda kalan çocuğun, özel durumu dikkate alınarak örgün eğitime devam etmek istemesi	2018
BTK-ESB9	Çocuk	Küçük yaşta çocukların kullandığı sosyal medya uygulamasına 30-60 yaş arasındaki kişilerin girerek çocuklar için tehlike oluşturması	2018
BTK-ESB	Çocuklar ¹⁰	Çevrim içi oynan ve çocukları intihara sürükleyen oyunun incelenmesi	2018
AB	-	Kapalı kurumlardaki hükümlü ve tutuklu çocukların tüm ziyaretlerini açık görüş yöntemi ile yapması için ilgili yönetmelikte değişiklik yapılması	2018

⁹ Erişim Sağlayıcılar Birliği

¹⁰ İl Çocuk Hakları Komitelerinde Görevli Çocuklar

İlgili Kurum	Şikayetçi	Şikayet İçeriği	Karar yılı
AB	-	L Tipi Ceza İnfaz Kurumunda kapasite üstünde ve usulsüz çocuk barındırmasının çocuklar ve kurum görevlileri açısından tehlike oluşturması	2018
MEB	Çocuk	Suriye'den gelen çocuğun, öğrencilerden ve öğretmenlerden şiddet görmesi	2018
Belediye	Çocuk	Yaşadığı ilin içme suyundan kaynaklı hastaneye kaldırılan sayısının arttığını, gözle görülür önlem alınmadığı gibi ayrıntılı açıklamada yapılmadığı	2018
MEB-Belediye	Çocuk	Okul bahçesine oyun parkı yapılması	2018
ASHB	KİKAP ¹¹	Çocuk destek merkezlerine uzman personel eksikliğinin giderilmesi talebi	2018
SB	Çocuk	Acil serviste çocukların personel tarafından yönlendirilmediği ve doktor sayısının az olması nedeniyle hizmetin alınmasının uzun sürmesi	2018
MEB	Çocuklar	Okuldaki bilgisayar eksikliği ve bu eksikliğin giderilmesi talebi	2018
MEB	Çocuk	Hiçbir okula yerleşemediği gerekçesi ile yapılan başvuru	2019
MEB	Çocuk	Kantinin fiziki şartlarının yetersizliği nedeniyle soğukta uzun kuyruklar oluştuğu, kantinin fiziki şartlarının iyileştirilmesi talebi	2019
-	Çocuk	Yaşadığı bölgedeki hava kirliliğinin en önemli sebebinin gerekli önlemleri almayan kireç fabrikası olduğu, bu fabrikamın kapatılması ya da gerekli önlemlerin alınması talebi	2019
MEB	Çocuk	Bina yapım sebebi ile ikili eğitim yapan okulda önce blok eğitim yapıldığı, valilik kararı ile bu sistemin uygulanmadığını, derslerin uzun sürmesi nedeniyle eve geç döndüğünü ödevlerini yetiştiremediğini, sosyal aktivitelerde bulunamadığı gerekçesiyle blok sistem talebi	2019
Belediye	Çocuk	Yaşadığı yerde hurda toplama alanların olması dolayısıyla kendini güvende hissetmediği ve gerekli tedbirlerin alınması talebi	2019
İB	Çocuk	Okula gittiği saatte havanın karanlık olması ve etrafın bahçelerden oluşması nedeniyle korku yaşamayı ve sabah saatlerinde bekçi görevlendirilmesini talebi	2019
AB- İB-ASHB	Ebeveyn	Ceza evinde kalan annenin çocuğu, icra yoluyla görüşme için aile tarafından alınmış ancak geri getirilmemiştir. Annenin, idareye başvurusu sonuçsuz kalmıştır	2019
MEB	Çocuk	Kaynaştırma öğrencisi olan çocuk YÖK öğrenci alım sınavında meslek yüksekokuluna sınavsız geçiş talebi	2019
Belediye	Çocuk	Özel halk otobüslerinde uygulanan ücret tarifelerin çok yüksek olduğu, serbest kart kullanan engelli ve yaşlıların şoförlerin alaycı tavırları ile karşılaşmış olduğunu belirtmiş. Ücretlerde indirim ve şoförlerin denetlenmesi ve bilinçlendirilmesi için eğitim talebinde bulunulmuş	2019

¹¹ Karadeniz İlleri Kadın Platformu Derneği

İlgili Kurum	Şikayetçi	Şikayet İçeriği	Karar yılı
ASHB	Çocuk	Devlet koruması altında kalan çocuk harçlarının zamanında yatmadığı, çarşıya gitmek için servis bulunmadığını ve yolun güvenli olmadığını ve ara öğünlerde pasta, kek vb. yapılmadığını belirtmiş	2019
MEB	Çocuk	Öğretmenin verimli ders işlemediğini ve kendisini tehdit ettiğini belirtmiş	2020
ASHB	Çocuk	Eğitimi için maddi destek talebi	2020
ASHB-Kaymakamlık	Ebeveyn	Salgın nedeniyle iş bulamadığını söyleyen anne, çocuğu için maddi destekte bulunmuş	2020
ASHB	Çocuk	Maddi yetersizlik nedeniyle üniversite hazırlık kitaplarını alamadığını bildirmiş	2020
ASHB	Çocuk	Çocuk danışman temsilciliği seçimlerinde haksızlık yapıldığı gerekçesi ile mağdur olduğunu iletmış	2020
MEB	Çocuk	Lisenin pansiyonunda kalan çocuk, telefonların hafta içi toplandığı, hafta sonu geri verilmesi ile ilgili şikâyetinde bulunmuş	2020
MEB	Çocuklar	Okul kantinlerinde sağlıklı beslenme haklarının güvencesi olarak okul gıdası logosu olan ürünlerin olmasını talep etmiş	2020
MEB	Çocuk	Okulda akıllı tahtası olmayan tek sınıfın kendi sınıfları olduğunu, bu sistemin kendi sınıflarında kurulmasını talep etmiş	2020
MEB	Çocuk	EBA sistemine giremediği gerekçesi ile yardım istenmiş	2020
Belediye	Çocuk	Okula gitmek için kullanılan otobüs hattının çok yoğun olduğu bu sebeple evden sabahları çok erken çıkmak zorunda olduğu, akşamları ise çok geç gelebildiğini ve seferlerin artırılmasını talebi	2020
MEB	Çocuk	Bina yetersizliği nedeniyle sabahçı ve öğlenci olarak eğitim gören öğrencilere, ikinci dönem bu durumun değişeceği bildirilmiş olsa da, bunun değişmediği ve öğlencilerin hiçbir etkinliğe katılmadığı iletilmiş	2020
MEB- Valilik	Çocuk	Depremde hasar gören okul binasının yıkımından vazgeçilerek güçlendirme yapılacağını duyduğunu, can güvenliği nedeniyle okula dönmek istemediklerini dile getirmişler	2020
Belediye	Çocuk	Sokak hayvanlarına bakmaya çalışan çocuğun, mama konusunda destek talebi	2020
MEB	Çocuk	Okullarına kapalı spor salonu yapılması talebi	2020
GSB-Belediye	Çocuk	Yaşadığı ilçede spor aktivitesi yapacak yer olmadığını, güreş spor salonunun tekrar açılması talebi	2020
MEB	Çocuk	Okullarına kapalı spor salonu yapılması talebi	2020
GSB-Belediye	Çocuk	Aktivite yapacakları yerlerin yapılmasını talebi	2020
Belediye	Çocuk	Oyun parkı olmadığı için kayatıklarda oynadıklarını belirten çocuk, oyun parkı talebinde bulunmuş	2020

İlgili Kurum	Şikayetçi	Şikayet İçeriği	Karar yılı
Belediye	-	Çocukların dilendirildiğini gören başvuran belediyeyi arayıp yardım istemiş ancak konun belediye değil, polisin işi olduğu personelce söylenmiş. Belediye personelinin öz verili olmadığı ve bu konularda personele eğitim verilmesi konusunda talepte bulunulmuş	2020
Aile	Çocuk	Çocuk abisinin zorbalıklarına maruz kalmakta, ailesi de bu durumla baş edememektedir	2020
KTB	Çocuk	İlçede bulunan kütüphanenin çalışma saatlerinin uzatılması ve Pazar günlerinde açık olması talebi	2020
BTK- Belediye	Çocuk	Yan binanın çatısında bulunan baz istasyonunun kaldırılmasını talebi	2020

Raporlar incelendiğinde çok sayıda gönderme kararı olduğu görülmüştür. Bu kararlarda farklı kurum ve kurum personeli şikayete konu olurken, aile bireyleri ile ilgili yaşanan sorunların da kuruma iletildiği görülmüştür. Esas olarak KDK, kamu kurumları ile kişiler arasındaki uyumsuzlukları ve şikayetleri değerlendirmekte, kişiler arasındaki şikayetleri incelememektedir. Ancak şikayetçinin çocuk olması nedeniyle aile bireyleri ile ilgili şikayetlere ilişkin incelemeler yaptığı ve karar verdiği de görülmektedir.

4.2.3. Tavsiye Kararı

Yönetmeliğin 32 maddesine göre; kuruma yapılan şikayetin yerinde olduğuna kanaat getirilmesi durumunda ilgili kamu idaresine, “zararın tazmini, işlemin geri alınması, kaldırılması” gibi tavsiyelerde bulunulur.

Tablo 5. Tavsiye Kararı ile Sonuçlanan Şikayetler

İlgili kurum	Şikayetçi	İçerik	Tavsiye kararı	Karar yılı
MEB	Çocuk	Kadrolu öğretmenin geçici görevlendirme ile başka bir okulda çalışması nedeniyle çocuk 7 geçici öğretmen değiştirmiş	Kadrolu öğretmen atanması konusunda tavsiyede bulunulmuştur	2014
MEB	Ebeveyn	Otizmlili olan çocuğun özel durumu dikkate alınmadan yetenek sınavına alınması dolayısıyla eğitim hakkının engellenmesi	Engelli bireylerin özel durumları dikkate alınarak sınav sistemlerinde değişiklik yapılması tavsiye edilmiştir.	2014
MEB	Ebeveyn	Atipik otizm hastası olan çocuğun okul öncesi destek eğitimi için devletin yapmış olduğu aylık saat miktarının artırılması talebi	Aylık saat miktarının uluslararası standartlara uygun şekilde artırılması için ilgili mevzuatta değişiklik yapılması tavsiye edilmiştir.	2015

İlgili kurum	Şikayetçi	İçerik	Tavsiye karar	Karar yılı
AB- ASHB-TBB	Ebeveyn	Boşanma sonrası çocuklarını icra yoluyla gören kişi, bunun kendisine ve çocuklarına maddi ve manevi zararlar verdiğini, bu konuda yasal, idari tedbirlerin alınması gerektiği talebi	İlgili kurumlara çocuğun üstün yararının korunması için sürecin iyileştirilmesi konusunda tavsiye kararı gönderilmiştir.	2018
AB	Ebeveyn	Çocuğunu icra yolu ile gördüğünü, icra bedelini ödemekte zorluk yaşadığını ve bu sebeple çocuğunu düzenli göremediğini belirten kişinin yasal ve idari düzenleme talebi	Çocuğun icra sistemi içerisinden çıkarılması ve diğer gerekli önlem ve düzeltmelerin alınması için ilgili idareye tavsiyelerde bulunulmuştur.	2019
AB	-	Kapalı infaz kurumlarında çocukların yetişkinlerle aynı şekilde (kapalı) görüşme yapabildiği, yabancı uyruklu olanların ise açık görüşüne izin verildiği bunun ayrımcılığa neden olduğu belirtilmiş. Çocuk görüşmelerinin açık şekilde yapılması için ilgili yönetmelikte düzenleme talebi	Başvuranın talep ettiği değişikliğin hukuka ve hakkaniyete uygun olduğu gerekçesi ile ilgili yönetmelikte değişiklik yapılması tavsiye edilmiştir.	2019
Belediye	Akraba	Yaşadıkları köyde yıkılan okul arazisine engelli yeğeni ve diğer çocuklar için park inşa edilmesi talebinin gerçekleştirilmemiş olması	Oyun oynamak çocuklar için bir hak olduğundan bu talebin karşılanması konusunda tavsiyede bulunulmuştur	2020
ASHB	Çocuk	Tip-1 diyabet hastası olan çocuğun, evde bakım aylığından faydalanma talebi	Çocuğun raporunda yer alan "Özel koşul gereksinimi var" şeklindeki tespit dikkate alınarak talebinin gerçekleştirilmesi yönünde tavsiye kararı alınmıştır.	2020
Banka	Çocuk	Covid döneminde ekonomik durumlarının kötüleşmesi sebebiyle okul ödemesi için bankalardan kredi talebinde bulunulmuş. Ancak talep reddedilmiş. Durumun tekrar değerlendirilmesi için bankayla kurumumuzun iletişime geçmesi talep edilmiş	Bankaya olağanüstü şartları da dikkate alarak kredi talebinin tekrar değerlendirilmesi tavsiye edilmiştir	2020

Kurum tarafından yapılan inceleme neticesinde hak ihlalleri olduğunun tespiti durumunda kuruma alması gereken kararlar ilgili tavsiyelerde bulunulmaktadır. 2020 yıllık raporu incelendiğinde kurumun faaliyet göstermeye başladığı 2013 yılından 2015 yılına kadar 792 tavsiye kararı aldığı görülmektedir. Bu sayı 2020 yılında 68.832 ye yükselmiştir. Alınan tavsiye kararlarına karşı uyum oranı

da yıllar itibari ile artış göstermiş, 2013 yılında verilen tavsiye kararlarına uyum oranı %20 iken bu oran artarak devam etmiş ve 2020'de %76,38'e yükselmiştir.

Kurumların bu tavsiyeleri dikkate aldığını gösteren başvuruya ilişkin çok sayıda örnek bulunmaktadır. Bu örneklerden biri Tablo 5'de ilk sırada yer alan başvurudur. Kadrolu öğretmen olmamasından kaynaklı şikayeti inceleyen KDK geçici görevlendirme ve vekil olarak yapılan görevlendirmelerin ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmediğini ancak sürekli öğretmen değiştirmenin çocuğun eğitim hakkının ihlaline sebep olacağı kanaatine varmıştır. Bu sebeple kadrolu öğretmenle eğitime devam edilmesi gerektiğini MEB'e tavsiye etmiştir. MEB ise yeni dönemde yeniden geçici görevlendirme talebinde bulunan öğretmenin talebini reddederek, eğitimin kadrolu olan öğretmenle devam etmesini sağlamış, böylece çocuğun başvurusu olumlu sonuçlanmıştır.

4.2.4. İncelenemezlik Kararı

Kurum, başvuruyu ön incelemeye¹² tabi tuttuktan sonra gerekli şartları taşıyan başvuruları değerlendirip, inceleme ve araştırma yapar. Ön inceleme sonucunda ilgili başvurunun gereken şartları taşımadığı tespit edilir ise incelenemezlik kararı verilir. Örnek karar Tablo 6'da verilmiştir.

Tablo 6. İncelenemezlik Kararı İle Sonuçlanan Şikâyet

İlgili	Şikâyetçi	İçerik	Cevap	Karar yılı
-	Çocuk	Sosyal medya hesabındaki fotoğrafları kopyalanarak adına sahte hesap açılmış, tespiti ve cezalandırılmaları talebi	Başvuran çocuk ve ebeveynlerine yasal süreçle ilgili danışmanlık yapılmıştır	2018

Tablo 6'da yer alan örnek başvuru yasal işlem yapılmasını gerektirdiğinden kurum tarafından incelenemezlik kararı verilmiştir. Ancak süreçte yapmaları gerekenlerle ilgili bilgilendirme yapılarak çocuğun yüksek yararı korunmaya çalışılmıştır.

¹² MADDE 19 – "(1) Şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede şikâyet başvurusu; a) Kurumun görev alanına girip girmediği, b) Süresi içinde yapıp yapılmadığı, c) Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, ç) Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, d) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, e) İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, f) 8 incimaddenin birinci fıkrası kapsamında yapıp yapılmadığı, g) Belli bir konuyu içerip içermediği, ğ) Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, h) Menfaat ihlali içerip içermediği, yönlerinden incelenir".

4.2.5. Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar (KVYO)

Yönetmeliğin 34. Maddesine göre, şikayetçinin başvurusundan vazgeçmesi, gerçek kişinin ölümü ya da tüzel kişiliğin sonlanması, inceleme devam ederken konunun yargıya taşınması durumunda karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmektedir.

KDK'nın taraflar arasında uzlaşma sağlaması ve başvuru konusu olan hatalı işlemin düzeltilmesi durumunda da KVYO kararı verilebilmektedir (KDK, 2014: 50). Tablo 7'de bu karar türüne ilişkin örnekler sıralanmıştır.

Tablo 7. KVYO Şeklinde Sonuçlanan Şikayetler

İlgili kurum	Şikayetçi	Şikayet içeriği	Cevap	Karar yılı
ASHB	Çocuklar	Bakım ve rehabilitasyon merkezinde kalan çocukların, sevgi evleri ve kız yetiştirme yurtlarına nakil talepleri	Nakil yapılmamasının sebebi olarak kapasitenin yetersiz oluşu gösterilmiş, bir ayın sonunda nakil gerçekleştirilmiştir	2014
Belediye	Çocuk	Okul çıkan sokaklarda aydınlatma yapılması talebi	Konu, belediye aydınlatma komisyonun gündemine alınmış ve aydınlatma direklerinin yapılması kararı alınmıştır	2014
MEB	Ebeveyn	Kaynaştırma raporu olan atipik otizm teşhisi olan çocuğun, yönlendirildikleri 3 okula da çeşitli gerekçelerle kaydının yapılamamış olması	İlçe Özel Eğitim Hizmetleri Kurulu tarafından yönlendirilen okula kayıt yapılmıştır	2014
MEB	Çocuk	Suriye uyruklu çocuk kazandığı okula kayıt için 6 aylık ikametgah iznine ve kimlik numarasına ihtiyaç duymakta, işlemlerin gecikmesi halinde eğitim bursunu ve yıl kaybedeceğini bildirmesi	Talep idarece yerine getirilmiştir	2014
MEB	Çocuk	Şiddetine maruz kaldığı öğretmenin uzaklaştırılmasını sağlayan çocuk, diğer öğretmenlerin ve müdür yardımcısının kendisini rahatsız ettiği gerekçesi ile müdür yardımcısının uyarılmasını talebi	Hem ilgili idare hem de çocukla görüşmeler yapılmış, çocuktan artık kendisini güvende hissettiğine dair geri bildirim alınmıştır	2016

İlgili kurum	Şikayetçi	Şikayet içeriği	Cevap	Karar yılı
MEB	Ebeveyn	Öğretmenin kızına ayrımcı davranışları nedeniyle ilgili birimlere başvuru yaptığı, sonuç alamadığı, öğretmene cezai işlem uygulanmadan kızının sınıfının değişimini talebi	Okul idaresi velinin daha önce böyle bir talepte bulunmadığını iletmiş, yapılan görüşme neticesinde çocuğun sınıfının değiştirilmesine yönelik karar alınmıştır.	2016
Aile	Çocuk	Babasından şiddet gördüğü ve babası ile sınıf öğretmenin davranışları hakkında konuşması talebi	Çocuğun tedavi gördüğü psikiyatri kliniği, rehber ve sınıf öğretmeni ile görüşmeler yapılmıştır. Çocuğun bilinçli bir aileye sahip olduğu ve aile terapisi almalarına gerek olmadığı anlaşılmış olup, baba ile sınıf öğretmenin görüşmesi sağlanmıştır.	2016

4.2.6. Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararı (KTKR)

Kuruma yapılan şikayet incelendiğinde iddiaların bir kısmının yerinde, bir kısmının ise yerinde olmadığı şeklinde karar verilmesi durumunda karar türü kısmen tavsiye kısmen ret şeklinde sonuçlanmaktadır (KDK, 2020: 78). Araştırma kapsamındaki raporlar incelendiğinde bu türde verilen karar örnekleri Tablo 8'de sıralanmıştır.

Tablo 8. KTKR Kararı ile Sonuçlanan Şikayetler

İlgili kurum	Şikayetçi	İçerik	Karar	Karar yılı
MEB	-	Devlet parasız yatılılık ve bursluluk sınavlarında öğretmen çocuklarına özel kontenjan verilmesi, çocuklar arasında eşit yarışmayı engellediği gerekçesi ile ilgili yönetmelikten öğretmen çocuğu ibaresinin çıkarılması	Eğitimde fırsat eşitliğine aykır olduğu gerekçesi ile gerekli düzeltmelerin yapılması için ilgili idareye tavsiyede bulunulmuştur	2015
ASHB	Çocuk	Çocuk destek merkezinden hayati tehlikesi olduğu gerekçesi ile başka bir merkeze nakil istemiş olmasına rağmen ilgili idarenin talebini yerine getirmemiş olması	Çocuğun hayati tehlikede olduğunu belirtmesi nedeniyle kurum ve çocukla yerinde görüşmeler yapılmış olup çocuğun merkezdekilerle iyi ilişkiler içinde olduğu görülmüş, yakın zamanda reşit olacağı için nakilinin uygun olmayacağı değerlendirilmiştir. Ciddi psikolojik desteğe ihtiyaç duyduğu tespit edilen çocuğun üniversite hastanesinde psikiyatrist tedavisine başlanmış. Çocuğun isteği ve meslek edinmemiş olması durumunda çocuğun 20 yaşına kadar merkezde kalması ve tedavi ve terapininin devam ettirilmesi tavsiye edilmiştir.	2016

İlgili kurum	Şikayetçi	İçerik	Karar	Karar yılı
ASHB	Koruyucu Aile	Koruyucu aile olarak baktıkları çocuğun, çocuk hizmet modeli değişikliği ve çocuğun evlat edinilmeye uygun hale geldiği bu nedenle kurum tarafından çocuğun teslim edilmesi istenmiştir. Ailenin çocuğu evlat edinme talebi	Makul ve mantıklı bir gerekçe olmaksızın ve değişikli için durumun belgelendirilmemiş olması, mevzuattan kaynaklı takdir yetkisini kullanarak iki ay içinde çocukla ilgili statü değişikli yapmasını KDK uygun bulmamıştır. Koruyucu ailenin evlat edinme talebinin reddine, ancak şartları uygun ise bu aileye koruyucu aile olarak çocuk verilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur. Kurum tavsiyeye uygun hareket etmediğini belirtmiştir.	2016

4.2.7. Ret Kararı

Yönetmeliğin 33. maddesinde belirtildiği üzere incelemeler ve araştırmalar sonucunda yapılan şikayetin yerinde olmadığına kanaat getirilmesi durumunda ret kararı verilmektedir. Tablo 9'da ret kararı verilmiş şikayetler yer almaktadır.

Tablo 9. Ret Kararı ile Sonuçlanan Şikayetler

İlgili kurum	Şikayetçi	İçerik	Ret gerekçesi	Karar yılı
Belediye	Ebeveyn	Otizmlili çocuğunun havuz eğitimi alması talebi reddedilmiş	Ret kararı su sporu yapmamasının çocuğun yaşam hakkı gözetilerek verilmiş, çocuğun öncelikle salon sporlarına kabul edilerek gelişmesi uzmanlarca takip edildikten sonra su sporlarına yönlendirileceği aileye bildirilmiştir. Bu nedenle başvuru ret edilmiştir	2015
MEB	Ebeveyn	Okul pansiyon ücretleri için yapılan desteğin artırılması talebi	Mevzuata uygun destek yapıldığından talep ret edilmiştir	2015
MEB	Çocuklar	Terör olaylarından dolayı sokağa çıkma yasağı ilan edilen il ve ilçelerde öğretmenlerin hizmet içi eğitime çağrılmaları nedeniyle eğitimlerin yapılmadığı ve bunun hak ihlali olarak incelenmesi	Terör olayları nedeniyle geçici olarak eğitime ara verilmesi sokağa çıkma yasağı uygulanması meşru olup, telafi eğitimleri yapılması nedeniyle eğitim hakkının ihlal edilmediğine karar verilmiş olup, şikayet reddedilmiştir.	2016
AB	Anne	3 yaşından beri kapalı ceza infaz kurumunda yanında kalan kızının, 6 yaş süresince de yanında kalmasının talebi	Mevzuata göre çocuğun üstün yaranna aykırılık teşkil ettiği için talebin reddine karar verilmiştir	2020

SONUÇ

Devletin, insan hakları ihlallerinin önlenmesinde pozitif ve negatif yükümlülükleri bulunmaktadır. Toplumun psikolojik, ekonomik ve fiziksel olarak dezavantajlı grupları arasında yer alan çocukların hak ihlali önlemek, bu hakların gelişimini sağlamak, çocukların kamusal işleyiş süreçlerine dahil olmasına imkan tanımak, devletlere ulusal ve uluslararası hukuk kapsamında verilmiş olan yükümlülüklerdendir. Çocuğun yaşadığı durumun bir hak ihlali olduğunu farkına varacak kadar mümeyyiz olması durumunda katılım hakkını kullanarak yetkililere doğrudan ulaşabileceği mekanizmaların oluşturulması da son derece önemlidir. Bu noktada pek çok ülkede faaliyet gösteren çocuk ombudsmanlığı, çocuğun düşüncelerini açıklaması ve yüksek yararının korunması için gerekli mekanizmalardan biridir.

Çocuk haklarının korunmasına yönelik faaliyet yürüten çocuk ombudsmanlığı ülkemizde ayrı bir ombudsmanlık olarak faaliyet göstermemekle birlikte, KDK'nın başvuru almaya başladığı 2013 yılından itibaren çocuk haklarına ilişkin şikayetler incelenmektedir. 2014 yılı itibarıyla doğrudan çocukların başvuru yapabilecekleri kdkcocuk.gov.tr internet sayfasının kurulması, yüz yüze ve medya kanalları vasıtasıyla yapılan tanıtımlarla çocukların haklarını öğrenmesi ve ihlali durumunda şikayet haklarını doğrudan kullanmaları konusunda farkındalık oluşturmak için çeşitli faaliyetlerde bulunulmuştur. Yapılan faaliyetler neticesinde çocuklardan gelen şikayet sayılarının arttığı görülmüştür. Yıllık raporlar incelendiğinde çocukların en fazla MEB'in görev alanındaki konulara ilişkin başvuruda bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte sağlık hizmetleri, yaşadıkları çevreye ilişkin genel konularda (temizlik, aydınlatma, sokak hayvanları, ulaşım, oyun ve aktivite alanları vb.) başvuruları da bulunmaktadır.

Yasal düzenlemelerle 3. kişilerin de çocuk haklarının ihlali durumunda şikayetinin incelemeye alınması çocuklara ait hakların korunmasının sağlanması açısından önemlidir. Bu bağlamda yıllık raporlar incelendiğinde doğrudan çocuklar tarafından yapılan başvurularla birlikte, ebeveynler, akrabalar, sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan şikayetlerin incelendiği, gerekli birimlerle irtibat kurulduğu ve sürecin takip edildiği görülmektedir.

Çocuk ombudsmanlığının yapısı ve işleyişinde ülkeden ülkeye farklılıklar olduğunu belirtmiştik. Bunların en önemlilerinden biri Norveç'te olduğu gibi çocuk ombudsmanının şikayetler dışında resen hareket etme yetkinin olmasına karşın, Türkiye'de sadece şikayetler üzerinden faaliyette bulunulması gösterilebilir. Ancak çocukların çok küçük yaşta olması, şikayet etmenin bir hak olduğunun bilincinde olmaması, şikayet mekanizmalarını tanımıyor olması ya da şikayet sonrası kendisine uygulanan şiddetin devamından ve kimliğinin açığa çıkmasından korkması gibi durumlar söz konusudur. Bu nedenle Ombudsman makamının kendiliğinden hareket etmesi çocuk haklarının ihlaliyle mücadelede önemli bir adım olacaktır. Ülkemizdeki çocuk sayısı ve çocukların genel durumlarına ilişkin istatistikler de dikkate alındığında bağımsız bir çocuk ombudsmanının kurulmasının bir ihtiyaç olduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte mevcut genel yetkili KDK içerisinde çocuk şikayetleri ile ilgilenen özel bir birimin kurulması, uzmanlaşmanın artırılması da çocuk refahının artmasına katkı sağlayacaktır. Nitekim ülkemizde çocuk haklarını inceleyen Kamu Denetçisi tek bir konu başlığı altında çalışmamaktadır.

Hesap veren, şeffaf, ortaklık modeline uygun bir kamu yönetimi anlayışının yerleşmesi, gelen şikayetler doğrultusunda yapılan hataların görülmesi, gerekli düzenlemelerin yapılması ve en önemlisi bu süreçte doğrudan çocuk katılımının sağlanması açısından çocuk başvurularını dikkate alan KDK, kamu yönetiminin etkinlik ve verimliliğine ciddi katkı sağlamaktadır. Bu bağlamda KDK'nın varlığını devam ettirmesi ve daha fazla çocuğa erişebilmesi için tanıtım faaliyetlerini geliştirmesi, toplumda kurumla ilgili daha yüksek bir farkındalık oluşturması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- 1982 Anayasası, <https://mevzuat.gov.tr/#anayasa> (Erişim Tarihi: 20.06.2021).
- Årsrapport og Årsrekneskap (2020). <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/ars-rapporter/arsrapport-2020> (Erişim Tarihi: 03.07.2021).
- BEXELIUS, Alfred (1967). "The Swedish Ombudsman, The University of Toronto Law Journal", **University of Toronto Press**, Vol. 17, No. 1 (1967), pp. 170-176.
- BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme (1989). <https://www.unicef.org/turkey/%C3%A7ocuk-haklar%C4%B1na-dair-s%C3%B6zle%C5%9Fme> (Erişim Tarihi: 14.06.2021).
- Çocuk Koruma Kanunu, <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5395&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- ERYILMAZ, Bilal (2017). **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınevi, 6. Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2018). **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, 11.Baskı, Kocaeli.
- <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POPTOTL> (Erişim Tarihi: 20.06.2021).
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6328&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 15.06.2021).
- <https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/Offices-and-agencies-associated-with-the-Ministry-of-Children-and-Equality/The-Ombudsperson-for-Children-in-Norway/id418030/> (Erişim Tarihi: 14.06.2021).
- <https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/Offices-and-agencies-associated-with-the-Ministry-of-Children-and-Equality/The-Ombudsperson-for-Children-in-Norway/id418030/> (Erişim Tarihi: 16.06.2021).
- <https://www.unicef.org/protection/violence-against-children>
- JAGERSKIOLD, Stig (1961). "The Swedish Ombudsman", **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 109, S.8, ss.1077-1099.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf> (Erişim Tarihi: 15.06.2021).
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuat->

No=17239&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5
(Erişim Tarihi: 15.06.2021).

KDK (2015). “2014 Yıllık Raporu”, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2014_yili_yillik_rapor/kdk-2014-yillik-rapor.pdf (Erişim Tarihi: 13.06.2021).

KDK (2016). “2015 Yıllık Raporu”, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2015_yili_yillik_rapor/kdk-2015-yillik-rapor.pdf (Erişim Tarihi: 13.06.2021).

KDK (2017). “2016 Yıllık Raporu” https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2016_yili_yillik_rapor/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf (Erişim Tarihi: 13.06.2021).

KDK (2018). “2017 Yıllık Raporu”, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2017_yili_yillik_rapor/2017-y%c4%b1ll%c4%b1k- rapor-SON-PDF.pdf (Erişim Tarihi: 13.06.2021).

KDK (2019). “2018 Yıllık Raporu”, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2018_yili_yillik_rapor/mobile/index.html (Erişim Tarihi: 13.06.2021).

KDK (2020). “2019 Yıllık Raporu”, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html (Erişim Tarihi: 13.06.2021).

KDK (2021). “2020 Yıllık Raporu”, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2020_yili_yillik_rapor/mobile/index.html (Erişim Tarihi: 13.06.2021).

KÖSEOĞLU, Özer (2010). “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 79, ss.31-62.

MAMUR IŞIKÇI, Yasemin (2016). “Türkiye’de Çocuk Refahı İçin Çocuk Ombudsmanlığı Önerisi”, *Journal of Emerging Economies and Policy*, Cilt 1, ss.125-135.

ÖNEN, S. Mustafa, Ergüzel, Enis (2021). “İskandinavya Çocuk Ombudsmanlığı Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Ombudsman Akademik*, Yıl 7, Sayı 17, ss.33-65.

PICKL, J. Viktor (1986). “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, *Amme İdaresi Dergisi*, Çev. Turgay Ergun, Cilt 19, Sayı 4, Ankara. ss. 37-46.

- TORTOP, Nuri (1998). “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1, ss. 3-11.
- TÜİK (2020). “İstatistiklerle Çocuk”, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Istatistiklerle-Cocuk-2020-37228> (Erişim 15.06.2021).
- UNICEF (2007). Çocuğa Yönelik Şiddetin Ortadan Kaldırılması: Parlamenterler İçin El Kitabı, No 13.
- UNICEF (2012). Championing Children’s Rights, A Global Study of Independent Human Rights Institutions for Children – Summary Report, Florence, Italy, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2_eng.pdf (Erişim Tarihi: 03.07.2021).
- www.hukukturk.com%3A443/MusePath/Goster?v=GE95G7UL2jw (Erişim Tarihi: 19.06.2021).

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN DİSİPLİN CEZALARININ DENETİMİ

Supervision of Disciplinary Penalties by Turkish Ombudsman Institution

Dr. Enver KAŞLI*

Geliş Tarihi: 20.10.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 03.12.2021

Öz

Disiplin cezaları, mevzuatla belirlenmiş kuralların ihlal edilmesi durumunda oluşan disiplin suçuna karşı idare tarafından memurlara yönelik olarak uygulanan yaptırımları ifade etmektedir. Disiplin cezaları, hukuki niteliği itibarıyla bireysel idari işlemdir. İdarenin yaptığı bireysel idari işlem niteliğindeki disiplin cezasının hukuka uygun olması için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımından hukuka uygunluğunun bir arada bulunması gerekmektedir. Kamu yönetiminde etkinliği sağlamanın önemli bir aşamasını "denetim" oluşturmaktadır. Denetimin amacı, hukuka aykırı durumları önleyerek daha iyi yönetimi sağlamaktır. Disiplin cezaları, idari başvuru veya yargısal başvuru olmak üzere iki yolla denetlenebilirken 2010 anayasa değişikliği sonrasında disiplin cezalarının Kamu Denetçiliği Kurumu(KDK) tarafından da denetlenmesi mümkün olmuştur. Disiplin hukukuna ilişkin mevzuatta yeterli kadar düzenleme olmadığı dikkate alındığında KDK kararlarında disiplin cezalarına ilişkin şikayetler denetlenirken yargı kararlarına uyumlu idareye yön gösterici olabilecek birçok değerlendirme yapılmaktadır. Bu çalışmada KDK kararlarındaki değerlendirmeler; disiplin soruşturması açılması, soruşturmacı yetkileri, savunma hakkı, disiplin soruşturma raporu, disiplin cezası veril-

Abstract

Disciplinary penalties refer to the sanctions imposed on state officers by the administration against the disciplinary offense that occurs in case of violation of the legal regulations. Disciplinary penalties are individual administrative actions in terms of their legal nature. In order for the disciplinary punishment which is an individual administrative act made by the administration, it is necessary to comply with the law in terms of legal authority, legal form, reason, subject and purpose. "Audit" constitutes an important stage of ensuring efficiency in public administration. The purpose of the audit is to provide better management by preventing unlawful situations. While disciplinary punishments can be audited in two ways: administrative application or judicial application, it has been possible to monitor disciplinary punishments by the Turkish Ombudsman Institution after the 2010 constitutional amendment. Considering that there is not enough regulation in the legislation on disciplinary law, many evaluations are made that can guide the administration in compliance with the judicial decisions while auditing complaints about disciplinary punishments in the decisions of the Turkish Ombudsman Institution. In this study, the evaluations of Turkish Ombudsman Institution about the filing of a disciplinary investigation, investigative powers, and the right of defense, the disciplinary investigation report, and the imposition of disciplinary punishment,

* Ankara Emniyet Müdürlüğü, kastienver@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-7738-1233

mesi, zamaşaşımı, idareye tavsiyeler başlıklarına uygun olarak sistematik olarak incelenerek disiplin hukukunun gelişimi açısından birçok önemli husus açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, disiplin cezası, disiplinsizlik, disiplin soruşturması, disiplin hukuku, idare.

the statute of limitations, and recommendations to the administration were systematically examined and many important issues in terms of the development of disciplinary law have been explained.

Keywords: Turkish Ombudsman Institution, disciplinary penalty, indiscipline, discipline investigation, discipline law, administration.

GİRİŞ

Disiplin oldukça geniş ve çok yönlü bir kavramdır. Kökenine bakıldığında disiplin kelimesinin Türkçeye Fransızcadan (*discipline*) girdiği görülmektedir. Bu kavrama karşılık olarak Türkçe Sözlükte “sıkı düzen, düzence, düzen bağı, zapturapt” gibi Türkçe karşılıklara yer verilse¹ de disiplin kavramı, hem gündelik dile hem hukuk diline yerleşmiştir. Disiplin, hem kamu sektöründe hem özel sektörde başarılı bir yönetimin vazgeçilmez unsurudur. Disiplinle ilgili kurallarının ihlal edilmesi durumunda ortaya disiplin suçları çıkmakta, disiplin suçlarına karşılık uygulanan yaptırımlara disiplin cezası denilmektedir. Disiplin cezası, hem kamu sektöründe hem özel sektörde ortak bir kavram olmakla birlikte bu alanda yapılan çalışmaların önemli bir kısmı kamu yönetimini ilgilendiren idare hukuku kapsamında kalmaktadır.

Çok sayıda kamu personelinin çalıştığı kamu kurumlarında, mevzuatta belirlenen görevlerin hukuka uygun olarak yerine getirilmesi için personelin yükümlülüklerine uygun davranıp yasaklardan kaçınması gerekmektedir. Disiplin suçları, memur statüsündeki kişilerin göreviyle ilgili kusurlu fiilleri olarak tarif edilmektedir.² Disiplin suçları, disiplin soruşturması, disiplin kurulları, disiplin cezaları gibi disipline ilişkin mevzuat hükümleri bir bütün olarak disiplin hukukunu oluşturmaktadır. Disiplin hukukuna ilişkin hukuki düzenlemeler, Türk hukukunda dağınıktır. Disiplin hukukuna ilişkin genel hükümler 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda (DMK) bulunmakla birlikte çeşitli mesleklere ve hizmet sınıflarına yönelik birçok özel hüküm içeren mevzuat bulunmaktadır.

Disiplin hukuku, idare hukukunun içinde yer aldığından dolayı disiplin cezaları, idari başvuru veya yargısal başvuru olmak üzere iki yolla denetlenebilir.

¹ Türk Dil Kurumu (2021). “Disiplin”, **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 10.09.2021).

² Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan (2021). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, 23. Baskı, Bursa, s.595.

mektedir.³ İdari başvuru yolunu oluşturan itiraz, disiplin cezası veren amir veya kuruldan farklı kanununun gösterdiği başka bir makama yapılmaktadır. Yargısal başvuru yoluyla denetim ise idari işlemin hukuka uygunluğu ile sınırlı olarak idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. İtiraz yoluyla yapılan denetimde hem yerindelik hem hukuka uygunluk açısından denetim yapılabilirken yargısal denetim de sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabilmektedir.

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile idari ve yargısal başvurunun yanı sıra disiplin cezalarının Kamu Denetçiliği Kurumu'na(KDK) yapılan şikayetler yoluyla denetlenmesi mümkün olmuştur. Disiplin amirleri ve kurulları, disiplin suç ve cezaları(DMK m.124-126), zamanaşımı(DMK m.127), savunma hakkı(DMK m.130) gibi belirli temel düzenlemeler dışında disiplin soruşturmasının yapılmasına ilişkin DMK'da düzenleme olmadığı bilinen bir gerçektir.⁴ Bu çalışma ile yargısal içtihatlarla da yer verilen KDK kararlarında disiplin cezalarına ilişkin şikayetler denetlenirken idareye disiplin hukuku açısından yön gösterici olabilecek değerlendirmeler sistematik olarak incelenmiş olup ilk olarak disiplin cezalarının hukuka uygunluğu, ardından disiplin cezalarının KDK tarafından denetlenmesinden bahsedilerek çalışma sonuç kısmıyla tamamlanmıştır.

1. DİSİPLİN CEZALARININ HUKUKA UYGUNLUĞU

Sözlükte disiplin “Bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı veya yazısız kurallarına titizlik ve özenle uyması durumu” anlamına gelmektedir.⁵ Disiplini bozan fiiller veya durumlar kanunla belirlenmektedir. Disiplin suçu olarak da ifade edilen disiplinsizlik durumları ortaya çıktığında ilgili memura yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından maddi veya manevi etkileri olan disiplin cezaları uygulanmaktadır.⁶ Dolayısıyla disiplin cezaları, önceden belirlenmiş kuralların ihlal edilmesi durumunda oluşan disiplin suçuna karşı idare tarafından memurlara yönelik olarak uygulanan yaptırımları ifade etmektedir.⁷ Meslekten ve devlet memurluğundan çıkarma hariç disiplin cezaları, anayasal güvence altına

³ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.603; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan (2013). İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, C. 1, 9. Bası, Ankara, s. 889; Selman Sacit Boz, Abidin Kadir İnce, Gizem Elif Büyükyıldırım ve Enis Acar (2021). **Kamu Personel Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, s.444-445.

⁴ Ramazan Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, s.542.

⁵ Türk Dil Kurumu (2021). “Disiplin”, **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 10.09.2021).

⁶ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.596.

⁷ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, s.525.

alınmış temel hak ve hürriyetleri sınırlandırıcı olamaz. Disiplin cezaları, memurun kariyeri ve memuriyetten kaynaklanan hakları üzerinde etkilidir.⁸

Disiplin cezaları, hukuki niteliği itibarıyla bireysel idari işlemdir.⁹ İdarenin yaptığı bireysel idari işlem niteliğindeki disiplin cezasının hukuka uygun olması için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları bakımından hukuka uygunluğun bir arada bulunması gerekmektedir. Yetki, herhangi bir kişi veya makama mevzuat tarafından idare adına irade açıklama yapabileme ehliyeti verilmesidir.¹⁰ Yetki; kişi, konu, yer ve zaman bakımından hukuka uygun olmalıdır. Disiplin cezalarında soruşturma açma, soruşturmacının yapabileceği işlemler, disiplin cezası verme, zamanaşımı, disiplin cezasına itirazı inceleme gibi işlemler mevzuatta yetki sınırlarına uygun olarak yapılması gerekmektedir. İdari işlemin şekil unsuru, usulü de kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. Şekil, idare adına açıklanacak iradenin açıklanmasına ilişkin izlenmesi gereken yollar anlamına gelmektedir. Disiplin cezaları verilirken disiplin işlemlerinin yazılı olması, hakkında soruşturma yapılan personelin savunmasının istenmesi gibi işlemler şekil bakımından hukuka uygun olmalıdır. Sebep; idari işlemin yapılmasına neden olan durum anlamına gelmektedir. Memura disiplin cezası verilmesinin sebebi, memurun disiplin suçu işlemesidir. Konu, idari işlemin ortaya çıkardığı hukuki sonuçtur. Disiplin cezalarının konusu memura disiplinsizlik nedeniyle disiplin cezası uygulanmasıdır. Bir memur hakkındaki şikayetle ilgili görevlendirilecek soruşturmacının belirlenmesinde, disiplin suçuna karşılık disiplin cezası verilmesinde, alt ceza uygulanmasında idarenin takdir hakkı bulunmaktadır. Amaç, idari işlemle elde edilmek istenen sonuçtur. Disiplin cezalarının amacı kamu hizmetinin gereği gibi yürütülerek kamu yararını sağlamaktır.¹¹

Disiplin cezalarına yönelik olarak KDK'ya yapılan şikayetlerle ilgili kararlarda disiplin cezaları hakkında hukuka uygunluk bakımından yapılan incelemelerde idare mahkemeleri ve Danıştay'a benzer değerlendirmelerde bulunmaktadır. Disiplin cezalarının sübjektif ve bireysel etkileri bulunan kamu hizmetinin yürütülmesi için objektif ve kamusal öneme sahip olduğu söylenmektedir. Disiplin cezaları, belli usul ve esaslara tabi olduğu vurgulanmaktadır(yetki ve şekil un-

⁸ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.596.

⁹ Gözübüyük ve Tan (2013). İdare Hukuku Genel Esaslar, s.887.

¹⁰ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s. 274.

¹¹ İdari işlemin unsurları konusunda bkz. Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.273-342.

suru). Disiplin cezalarının mevzuatta belirlenen yükümlülüklerle uymayan veya yasaklanan işleri yapan memurlara uygulanabileceği belirtilmektedir (sebebi unsuru). Disiplin cezalarının durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre verilebileceği belirtilmektedir (konu unsuru). Disiplin cezalarının kamu hizmetlerinin gereği gibi ifa edilmesini amacıyla alınan önlemler olduğu söylenmektedir (amaç unsuru).¹²

2. DİSİPLİN CEZALARININ KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (KDK) TARAFINDAN DENETLENMESİ

Kamu yönetiminde etkinliği sağlamanın önemli bir aşamasını “denetim” oluşturmaktadır. Denetimin amacı, hukuka aykırı durumları önleyerek daha iyi yönetimi sağlamaktır. Hali hazırda kamu yönetiminin yasama denetimi (siyasi denetim), yürütme denetimi, yargı denetimi, basın denetimi, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim ve kamu denetçiliği kurumu denetimi olmak üzere yedi farklı yöntemle sağlandığı belirtilmektedir.¹³ KDK denetimi, ombudsmanlık denetimi olarak da adlandırılmaktadır ve dünyada yaygınlaşan bir denetim modelidir.¹⁴

KDK'nın görevi idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır. KDK idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yanı sıra idarenin tutum ve davranışlarını da denetleyebilmektedir. KDK'nın denetimi hukuka uygunlukla sınırlı olmayıp insan haklarına ve hakkaniyete uygunluk açısından da gerekli incelemeleri yapabilmektedir.¹⁵ KDK'ya yapılan şikâyetler neticesinde yapılan incelemede herhangi bir ihlal bulunamamışsa başvuru hakkında “ret” kararı, başvuran haklı bulunmuşsa “kabul” kararı verilerek ilgili idareye tavsiyede bulunmaktadır. KDK tarafından verilen tavsiye kararları idareyi, yargı kararları gibi bağlayıcı olmasa bile şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ile idarenin daha iyi işleyişine katkı sağlayabilmektedir. KDK'nın tavsiye kararlarında hukuka uygunluk yönünden

¹² KDK 2020/96893 sayılı başvuru, 20. paragraf; KDK 2018/604 sayılı başvuru, 14. paragraf; KDK 2019/17074 sayılı başvuru, 10. paragraf; KDK 2018/176 sayılı başvuru, 10. paragraf.

¹³ Hasan Tahsin Fendoğlu (2016), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Tarafından Denetlenmesi”, *Ombudsman Akademik*, S. 5, s.17-19; Halil Kalabatlı (2019), *İdare Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, C.2, 4. Baskı, Ankara, s.407-422.

¹⁴ Abdullah Yılmaz ve Duru Şahyar Akdemir (2020), “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi”, *Ombudsman Akademik*, Sayı 13, s.16.

¹⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu m.1.

inceleme yapıldığından dolayı dava yoluna başvurmadan önce uyuşmazlıkla ilgili hukuki durumun tespitine de yardımcı olabilmektedir.¹⁶

Disiplin cezaları, idari başvuru veya yargısal başvuru olmak üzere iki yolla denetlenebilirken 2010 Anayasa değişikliği sonrasında disiplin cezalarının KDK tarafından da denetlenmesi mümkün olmuştur. Disiplinsizlik nedeniyle bir devlet memuru hakkında disiplin cezası uygulanması için birçok idari sürecin tamamlanması gerekmektedir. Disiplin cezasına giden süreçte; disiplin suçunun öğrenilmesi, disiplin soruşturması açılması, disiplin soruşturması yapılması, disiplin dosyasının yetkili disiplin amiri/kurulu tarafından değerlendirilmesi, yetkili disiplin amiri/kurulu tarafından ceza verilmesi ve disiplin cezasına itiraz aşamaları bulunmaktadır. Disiplin usulü, ceza hukukundan esinlenmiş olsa bile yargısal olmayıp idari bir usuldür.¹⁷ Dolayısıyla disiplin cezaları, KDK tarafından denetlenirken bahsedilen tüm süreçler idare mahkemeleri gibi idari işlemin unsurları açısından hukuka uygunluk yönünden denetlenmektedir. Nitekim KDK'nın birçok kararında Danıştay kararlarına atıf yapılmaktadır. KDK denetiminin en güçlü özelliklerinden birisi idari davaya konu olmayacak işlemlerle ilgili inceleme yapması ve şikâyete konu olan idari işlem veya eylemin yanı sıra ileriye dönük olarak benzer uyuşmazlıkların yaşanmaması için idarenin işleyişine dair tavsiyelere de yer verilebilmesidir.¹⁸ Bazı kararlarda belirtildiği üzere KDK, idari uyuşmazlıklarda mahkemeden önceki son duraktır. Verdiği kararlarla hem idarelere hem de vatandaşlara rehber olmaktadır. Aynı zamanda kararlarıyla, yönetimde iyi yönetim ilkelerinin¹⁹ yerleşmesine katkı sağlamaktadır.²⁰ Bu amaçla KDK kararlarında²¹ idareye disiplin hukuku açısından yön gösterici olabilecek değerlendirmeler sırayla ikaz yazıları, disiplin Soruşturmanın Açılması, disiplin Soruşturmalarında muhakkik ve müfettiş yetkileri, savunma hakkı, disiplin so-

¹⁶ Onur Kaplan (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi", **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s. 96-97, 111.

¹⁷ Gözler ve Kaplan (2006). *İdare Hukuku Dersleri*, s.600.

¹⁸ Onur Kaplan (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi", **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s.104, 112.

¹⁹ İyi yönetim ilkeleri konusunda geniş bilgi için bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık) (2019). *İyi Yönetim İlkeleri Rehberi*, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara.

²⁰ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 23-2. paragraf; KDK 2019/5857 sayılı başvuru 19-6. paragraf.

²¹ Bu makalede yer alan tüm KDK kararlarına Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlar Bilgi Bankası üzerinden ulaşılmıştır. Atıf yapılan tüm kararlara "https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index" adresinde yer alan arama filtreleme kısmına yıl ve başvuru numarası eklenerek ulaşılabilir.

ruşturması raporu, disiplin cezası verilmesi, zamanaşımı, disiplin cezalarının geri alınması ve silinmesi ile idareye tavsiyeler başlıkları altında ele alınacaktır.

3.1. İkaz Yazıları

Disiplin cezaları, kanunla düzenlenmektedir. Her ne kadar kanunlarda “ikaz” şeklinde bir disiplin cezası yer almasa bile idarenin işleyişinde üst memurların, astlarına görevinde daha dikkatli olmasını yazılı olarak bildirdiği “ikaz” yazılarına başvurulabilmektedir. İkaz yazıları herhangi bir kanuna dayanmasa da hiyerarşi yetkisinden kaynaklandığı söylenebilir. İkaz yazıları, disiplin cezası olmadığı ve kişinin memuriyeti üzerinde etkili olmadığı için iptal davasına konu edilmesi mümkün değildir. İkaz yazıları için disiplin soruşturması gibi hukuki bir süreç de başvurulmamaktadır. KDK idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yanı sıra idarenin tutum ve davranışlarını da denetleyebilmektedir. Dolayısıyla idari tutum ve davranışlar kapsamında değerlendirilebilecek ikaz yazıları, doğrudan dava konusu olmasa bile KDK tarafından denetlenebilmektedir.²²

İkaz yazıları, uygulamada disiplin soruşturması açılmasından önce uyarı amaçlı olarak düzenlenmektedir. İkaz yazıları, disiplinsizlik olarak değerlendirilebilecek bazı durumlarda disiplin soruşturması açma işlemine alternatif olarak uyarı için de düzenlenebilmektedir. Amirin emrindeki memura görevlerini hatırlatması, işlerin daha dikkatli ve düzenli yürütülmesi gerektiğini belirtmesi ve hatalı işlerin bir daha yapılmaması amacıyla ikaz yazılarına başvurulması hukuka uygundur. Bununla birlikte ikaz yazılarının ceza aracı olarak kullanılmaması ve amirin kişisel değerlendirmelerinden ibaret olmaması gerekmektedir.²³ Doğrudan hizmetin sevk ve idaresiyle olmadığı açık olan haksız ikaz yazılarının geri alınması tavsiyesinde bulunulmuştur.²⁴

3.2. Disiplin Soruşturmasının Açılması

Disiplin cezası verilmeden önce disiplin soruşturması açılması zorunludur.²⁵ Disiplin soruşturması, disiplin suçu işlediği iddia edilen memur hakkında tarafsız bir soruşturmacı tarafından böyle bir fiilin işlenip işlenmediğinin açıkça

²² Onur Kaplan (2020). “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi”, **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s. 112.

²³ KDK 2017/1645 sayılı başvuru, 12. paragraf.

²⁴ KDK 2017/1645 sayılı başvuru, 13. paragraf.

²⁵ Ali D. Ulusoy (2021). **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayın Yayınları, 4. Baskı, Ankara, s.599.

ortaya konulması için yapılan araştırma sürecidir. Disiplin soruşturma sürecinin ilk aşaması disiplin suçunu işlediği iddia edilen memur hakkında disiplin soruşturması açılmasıdır. Disiplin soruşturmasının açılmasıyla başlayan ve disiplin cezasının memura tebliğiyle sona eren süreci disiplin usulü olarak tanımlamaktadır.²⁶ Disiplin soruşturması, disiplin amirinin yazılı emri olup bu emirde soruşturulması istenen disiplinsizlik olduğu iddia edilen fiil ve fail hakkında bilgiler bulunmaktadır.

Disipline aykırı fiilin işlendiği veya böyle bir halin ortaya çıktığı öğrenildiğinde yetkili disiplin amiri tarafından disiplin soruşturmasına başlanması gerekmektedir.²⁷ Soruşturmaya yetkili amir, soruşturma kararı verirken takdir yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.²⁸ Disiplinsizlik işlediği iddia edilen memur hakkında disiplin soruşturması bizzat disiplin amiri tarafından yapılmıyorsa soruşturma emri verilerek, soruşturmacı görevlendirilmesiyle disiplin soruşturması açılarak soruşturma aşamasına geçilmektedir.²⁹ Bir memur hakkında disiplin soruşturması açmaya yetkili disiplin amirleri mevzuatla düzenlenmiştir. Bu yetkilerin, mevzuatta belirlenen makamlar tarafından kullanılması gerekmektedir. Mevzuatta yetki verilmeyen makamlar, disiplin amiri makamlardan üst makam bile olsa açılan disiplin soruşturması hukuka aykırıdır.³⁰

Disiplin soruşturması açılırken disiplinsizlik oluşturan fiille ilgili tüm failer hakkında eşit davranılması gerekmektedir. Disiplinsizlik işleyen bazı failer hakkında disiplin soruşturması yapılırken diğerleri hakkında soruşturma yapılmaması durumunda objektiflik ve tarafsızlık ilkelerine aykırı davranıldığı için verilen disiplin cezaları sakatlanacaktır.³¹ Ayrıca disiplin soruşturması esnasında ortaya yeni disiplinsizliklerin çıkması halinde soruşturmayı yürüten muhakkik veya müfettişler, yetkili disiplin amirini bilgilendirerek daha önceden açılmış disiplin soruşturmasına eklenmesi için disiplin soruşturması başlatan makamdan

²⁶ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.600.

²⁷ KDK 2019/21047 sayılı başvuru, 23. paragraf.

²⁸ Boz ve diğerleri (2021). **Kamu Personel Hukuku**, s.435

²⁹ KDK 2019/17850 sayılı başvuru, 15. paragraf.

³⁰ KDK 2017/15140 sayılı başvuru, 14 ve 15. paragraf.

³¹ KDK 2019/8908 sayılı başvuru, 20. paragraf.

ek onay alması gerekmektedir.³² Disiplin soruşturması açılırken soruşturma onayında yer verilmeyen bir olayla ilgili disiplin cezası verilmesi hukuka aykırıdır.³³

Disiplin cezalarının amacı kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında disiplin soruşturması açılırken disiplinsizlik olarak iddia edilen durumun kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi amacına uyumlu olması gerekmektedir. Hukuka aykırı şekilde disiplin soruşturması açılması mobbing olarak değerlendirilebilmektedir. Kasıtlı, sürekli ve sistemli olarak geçici görevlendirme, unvanın gerektirdiği görevleri vermeme, atama, disiplin soruşturması açılması gibi fiiller mobbinge neden olabileceği değerlendirilmektedir.³⁴

Disiplin soruşturması açılması için disiplinsizlikten zarar gören üçüncü kişiler de KDK'ya başvurabilmektedir. Bir kararda zarar gören kişinin başvurusu üzerine disiplinsizlik iddiasıyla ilgili açıklığa kavuşturulması gereken hususların bulunduğu değerlendirildiğinden dolayı ilgili memurlar hakkında mevzuata uygun olarak disiplin soruşturması yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.³⁵ Ancak disiplin soruşturması tamamlandıktan ve ceza kesinleştikten sonra, idarelerin yeni deliller ortaya çıkmaksızın yeniden soruşturma açması mümkün bulunmamaktadır.³⁶

3.3. Disiplin Soruşturmalarında Muhakkik ve Müfettiş Yetkileri

Disiplin soruşturması yürütülürken soruşturmacı atanması bir zorunluluk olmayıp yetkili disiplin amiri bizzat disiplin soruşturmasını yürütebilir.³⁷ Disiplin soruşturmaları, bizzat disiplin amiri tarafından yapılmıyorsa disiplin amirinin yazılı olarak görevlendirdiği soruşturmacılar tarafından yürütülmektedir. Disiplin soruşturması açılırken disiplinsizlik iddiasıyla ilgili gerekli araştırmaları yapmak üzere muhakkik veya müfettiş olarak soruşturmacı personel görevlen-

³² KDK 2018/13992 sayılı başvuru 27. paragraf.

³³ KDK 2020/64846 sayılı başvuru, 12. paragraf; KDK 2019/10274 sayılı başvuru, 15. paragraf.

³⁴ KDK 2020/6294 sayılı başvuru, 15. paragraf.

³⁵ KDK 2020/3794 sayılı başvuru 22. paragraf.

³⁶ KDK 2019/11038 sayılı başvuru 13, 14 ve 15. paragraf.

³⁷ Boz ve diğerleri (2021). **Kamu Personel Hukuku**, s.436. Disiplin soruşturmalarının görevlendirilen muhakkik ya da tefettiş, denetim ve soruşturma yapmakla görevli memurlar eliyle yapılacağı belirtilmektedir bkz. Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği m.28.

dirilmektedir.³⁸ Soruşturma yapmaya yetkili kişiye ilişkin bilgilere soruşturma olurunda yer verilmektedir. Disiplin soruşturmacıları görevlendirilirken; olayla ilgisinin bulunmamasına, soruşturma konusu fiilden zarar veya fayda görmemesi, soruşturmanın taraflarından etkilenmeyecek bir kişi olması, kıdem(rütbe) veya görev bakımından hakkında soruşturma yapılan personel ile aynı seviyede veya üst düzeyde bulunması gerekmektedir.³⁹ Soruşturmacılar tarafından disiplinlensizlikle ilgili deliller toplanmakta, hakkında soruşturma yapılan personelden savunma alınmakta ve soruşturma kapsamında yapılan tüm işlemler “soruşturma raporu” adlı belgeyle yetkili disiplin amiri veya kuruluna sunulmaktadır.

Disiplin soruşturmasında olayın şüpheye yer vermeyecek şekilde somut delillerle ortaya konulması gerekmektedir.⁴⁰ Disiplin soruşturması, “delile” göre ilerlediği için disiplin soruşturmacısının delil elde edebilmesi için bazı yetkilere ihtiyacı bulunmaktadır. DMK’da disiplin amirleri ve kurulları, disiplin suç ve cezaları(DMK m.124-126), zamanaşımı(DMK m.127), savunma hakkı(DMK m.130) gibi belirli temel düzenlemeler mevcut olsa da disiplin soruşturmasının yapılmasına ilişkin DMK’da düzenleme olmadığı bilinen bir gerçektir.⁴¹ Disiplin soruşturmacılarının yetkilerine ilişkin özel hükümlerde tanık dinleme, keşif yapma ve bilirkişiye başvurma gibi bazı yetkilerden bahsedilmektedir.⁴² KDK tarafından yapılan değerlendirmelere göre disiplin soruşturmalarının tarafsız bir şekilde hukukun genel ilkelerine uygun olarak olayı incelemek, memurun lehine ve aleyhine tüm delilleri toplamak, konuyla ilgili kişilerin ifadelerinin ve memurun savunmasının alınarak yapılması gerekmektedir.⁴³ Disiplin soruşturmalarında olayla ilgili maddi gerçeğin ortaya çıkarılması hedeflendiğinden dolayı soruşturmacıların soruşturma konusuyla sınırlı olmak üzere evrak inceleme, ilgililerden bilgi ve belge istemeye, tanık dinlemeye, olay mahallinde keşif yapmaya, hakkında soruşturma yapılan memurun ifadesini almaya yetkili olduğu belirtil-

³⁸ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 15. paragraf.

³⁹ KDK 2020/98705 sayılı başvuru 19. paragraf.

⁴⁰ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 15. paragraf.

⁴¹ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, s.542; Devlet memurları hakkında yapılacak disiplin soruşturmalarıyla ilgili 29 Nisan 2021 tarihli 3935 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararıyla yürürlüğe giren Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinde hükümler mevcuttur.

⁴² Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu m.7; Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun, m.14; Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Disiplin Yönetmeliği m.14.

⁴³ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 14. paragraf; KDK 2018/11110 sayılı başvuru 11. paragraf; KDK 2020/67944 sayılı başvuru 18-1. paragraf.

mektedir.⁴⁴ Disiplin soruşturmasını yürüten muhakkikler ve müfettişlerin, zamanlaşımına ilişkin düzenlemeleri dikkate alması gerekmektedir.⁴⁵

Bir fiil hakkında disiplin soruşturmasının yanı sıra ceza soruşturması da yapılabilmektedir. Konuyla ilgili olarak “Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Memurun ceza kanununa göre mahküm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz”(DMK m.131) hükmüne göre disiplin soruşturması ve ceza soruşturmasının birbirinden bağımsızlığı benimsenmiştir.⁴⁶ Disiplin soruşturması kapsamında olayla ilgili tespit yapılırken yargı organlarınca yapılan soruşturma veya kovuşturma kapsamındaki tespitlerin dikkate alınması gerekmektedir.⁴⁷

3.4. Savunma Hakkı

Disiplin soruşturmasında memurun savunma hakkı anayasal güvence altındadır.⁴⁸ Hakkında disiplin soruşturması yapılan memura savunma hakkı verilmesi hukuka bağlı idarenin özelliklerinden ve adil yargılanma ilkesinin unsurlarındandır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun m.130'a göre devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği hüküm altına alınmış, savunma vermesi için memura 7 günden az olmamak üzere süre verilmesi zorunlu kılınmıştır.⁴⁹ Savunmanın disiplin soruşturmasının başı yerine belirli süre geçip soruşturma olgunlaşınca tebliğ edilmesi daha uygun olacaktır.⁵⁰

Hakkında disiplin soruşturması yapılan personel soruşturmacı önünde kendini savunması “ifade”, yetkili disiplin amiri veya kurulu önünde kendini savunması “savunma” olarak kabul edilmektedir.⁵¹ Memurun ifadesi, şüphesiz ki

⁴⁴ KDK 2018/13992 sayılı başvuru 30. paragraf; KDK 2020/1593 sayılı başvuru 13. paragraf; KDK 2018/11110 sayılı başvuru 12. paragraf; KDK 2019/19411 sayılı başvuru, 12. paragraf; KDK 2020/3794 sayılı başvuru 20. paragraf. Keşif yapma ve yaptırma, yemin tamk ve bilirkişi dinleme yetkisinin Yüksek Disiplin Kurulunda olduğu belirtilmektedir bkz. Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği m.21/4.

⁴⁵ KDK 2020/4492 sayılı başvuru 12. paragraf.

⁴⁶ Ceza mahkemesi ve diğer adli kararların disiplin cezalarına etkisi konusunda bkz. Enver Kaşlı (2020). **Polis Disiplin Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, s.213-218.

⁴⁷ KDK 2020/20411 sayılı başvuru 9. paragraf.

⁴⁸ Anayasa m.129.

⁴⁹ KDK 2019/19637 sayılı başvuru,11. paragraf.

⁵⁰ KDK 2019/21047 sayılı başvuru, 26. paragraf.

⁵¹ Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği m.30.

kendini savunmanın önemli bir aracıdır. Disiplin soruşturmasını yürüten soruşturmacılar, memura kanunda belirtilen sürelerle uygun olarak ifade hazırlama imkanı tanınmalı ve memurun kendi lehine olan delilleri toplamalıdır. Savunma hakkının etkin olarak kullanılabilmesi için yöneltilen disiplin suçlaması bütün yönleriyle memura bildirilmelidir. Memur hakkındaki disiplinsizlik iddiası, bu iddianın dayandığı deliller, disiplin suçunun hukuki nitelendirmesi ve önerilen disiplin cezasının bildirilmesi gerekmektedir.⁵² Memurun savunması alındıktan sonra soruşturma devam ederken yeni bilgi ve belgeler ortaya çıkması halinde bu gelişmelere yönelik olarak da memurun savunma yapmasına imkan verilmelidir.⁵³ Savunma yapmadan önce memurun disiplin suçu oluşturan fiilleri açıkça ortaya konulmalıdır. Memura savunma imkanı disiplin soruşturması tamamlandıktan sonra ve disiplin cezası verilmeden önceki aşamada da yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından verilmelidir. Memura son savunma hakkı tanınmadan sadece disiplin soruşturması esnasında alınan ifadesi savunma olarak değerlendirilerek ceza verilmesi durumunda savunma hakkı kısıtlanmış olmaktadır.⁵⁴ Hakkında disiplin soruşturması yapılan personelin soruşturmacıya verdiği ifadeyi savunma yerine ifade olarak değerlendirerek savunma hakkının soruşturmacı tarafından soruşturma raporunun sunulmasından sonra yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından öngörülen disiplin cezasının hangisi olduğunun açıkça belirtilmesi suretiyle alınması gerektiğini de ifade etmektedir.⁵⁵ Savunma süresiyle ilgili kanunda asgari olarak yedi gün süre tanınmış olup savunma için üst süre sınırı belirtilmemiştir. Savunma süresi, disiplinsizlik düzeyine bağlı olarak makul bir süre verilebilir.⁵⁶

3.5. Disiplin Soruşturması Raporu

Disiplin soruşturmasına gizlilik ilkesi hakimdir.⁵⁷ Disiplin soruşturmacıları, memur hakkındaki disiplinsizlik iddialarıyla ilgili araştırmalarını tamamladıktan sonra yaptıkları işlemlerle ilgili olarak “disiplin soruşturması raporu” adındaki belgeyi hazırlayarak yetkili disiplin amiri veya kuruluna resmi yazı ile

⁵² KDK 2019/17074 sayılı başvuru, 13-4. paragraf.

⁵³ KDK 2019/19637 sayılı başvuru, 11. paragraf.

⁵⁴ KDK 2019/19637 sayılı başvuru, 12. paragraf.

⁵⁵ KDK 2018/11110 sayılı başvuru, 30. paragraf.

⁵⁶ Çağlayan (2019), İdare Hukuku Dersleri, s.547.

⁵⁷ Ender Ethem Atay (2021), İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara, s.866.

sunmaktadır. Disiplin soruşturma raporunun, ceza muhakemesi hukukundaki iddianameye benzediğini söylemek mümkündür. Disiplin soruşturma raporunda; disiplinsizlik oluşturan fiilin yasal unsurları açık ve ayrıntılı bir şekilde açıklanmalıdır, hakkında disiplin soruşturması yapılan memurun ifadesi, disiplin soruşturmasında mağdur, tanık, ihbarcı gibi kişilerin ifadeleri ile soruşturma esnasında toplanan deliller bulunmalıdır. Raporda hakkında disiplin soruşturması yapılan memurun lehine ve aleyhine olan delillerin disiplin suçu açısından ayrı ayrı tartışılması, soruşturulan olaya uygulanacak hukuk kurallarının belirlenmesi, memurun cezalandırılmasının gerekli olup olmadığı hususunun irdelenmesi ve disiplinsizliğin şüpheye yer vermeyecek şekilde saptanması gerekmektedir. Disiplin soruşturma raporu bütün soruşturma konularını kapsayacak şekilde doğru ve eksiksiz hazırlanmalı, raporun bölümleri arasında herhangi bir çelişki olmamalıdır.⁵⁸

Soruşturmacılar, cezalandırmaya ilişkin değerlendirmelerinde zamanaşımına ilişkin düzenlemelerle ilgili değerlendirmelerine de soruşturma raporunda yer vermelidir. Hem soruşturma hem ceza zamanaşımı süreleri, idare açısından cezalandırma yetkisini sınırlandıran sürelerdir. Dolayısıyla soruşturma raporunda disiplinsizlik oluşturan fiilin gerçekleştiği ve aynı fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihlerin mümkün olduğu kadar yıl, ay ve gün olarak tam tarihinin belirtilmesine özellikle dikkat edilmelidir. Dolayısıyla disiplin soruşturması raporlarında fiilin gerçekleşme ve öğrenilme tarihlerinin hukuki olarak açıkça yazması gerekmektedir.⁵⁹

Soruşturma raporlarında netice olarak hakkında disiplin soruşturması yapılan personel tarafından disiplinsizlik işlendiği veya işlenmediği iddiası dosyada yer verilen delillere sübut bulduğu veya bulmadığı değerlendirilmektedir. Disiplin hukuku ve ceza muhakemesi hukuku farklı kural ve ilkelere tabi olmakla birlikte disiplin hukukunda, ceza muhakemesinde geçerli olan “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi disiplin soruşturmasında da geçerli sayılmakta⁶⁰ ve olayın şüpheye yer vermeyecek şekilde somut delillerle ortaya konulması gerekmektedir.⁶¹

⁵⁸ KDK 2020/3794 sayılı başvuru, 20. paragraf; KDK 2020/1593 sayılı başvuru, 14. paragraf; KDK 2018/13992 sayılı başvuru, 31. paragraf; 2020/71380 sayılı başvuru, 9. paragraf; KDK 2019/17074 sayılı başvuru, 9. paragraf; KDK 2019/11038 sayılı başvuru, 11. paragraf.

⁵⁹ KDK 2018/7957 sayılı başvuru, 10. paragraf.

⁶⁰ KDK 2020/20411 sayılı başvuru, 20. paragraf.

⁶¹ KDK 2019/10274 sayılı başvuru, 10. paragraf.

Bu ilkeye göre disiplin cezası verilebilmesi için disiplin soruşturma kapsamında alınan ifadeler, tanık beyanları, kamera kayıtları gibi toplanan tüm delillerle fiilin işlendiğinin sabit olduğunun şüpheye yer vermeyecek şekilde ortaya konulması esastır.⁶² Başka bir ifadeyle “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi disiplinsizlik oluşturan fiilin işlendiğine yönelik tüm şüpheleri yenebilecek düzeyde ispatlanamaması veya hukuken geçerli olarak kabul edilmeyecek deliller dışında başka delil olmaması halinde disiplin cezası verilemeyeceği anlamında yorumlanmaktadır.⁶³

Disiplin soruşturma raporunda yer verilen delillerin ispata faydalı olması gerekmektedir. Bu deliller; hukuka uygun ve ispata faydalı olması koşuluyla disiplin soruşturması veya ceza soruşturması esnasında toplanmış olabilir. Olayın soruşturmasına faydalı olmayacağı bilinen bir delilin toplanmaması hukuka aykırı değildir.⁶⁴ Ayrıca olayın niteliğine göre karşılıklı taraf beyanları ispat için yeterli olmayabilir.⁶⁵ Ceza soruşturması ve disiplin soruşturması birbirinden bağımsız ilerleyen süreçler olsa bile ceza soruşturmasına konu maddi olayların disiplin hukuku hükümlerine uygun olarak idare tarafından disiplin soruşturması açısından değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonucunda ulaşılabilecek kanaate göre işlem tesis edilmesi mümkündür.⁶⁶

3.6. Disiplin Cezası Verilmesi

Disiplin cezaları disiplin amirleri veya disiplin kurulları tarafından verilmektedir.⁶⁷ Disiplinsizlik iddiasıyla ilgili disiplin soruşturması tamamlandıktan sonra yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından hakkında disiplin soruşturması yapılan personel hakkında disiplin cezası verilip verilmeyeceğinin değerlendirileceği aşamaya geçilmektedir. Disiplin cezaları verilirken, ceza hukukundan esinlenerek yargı kararlarıyla geliştirilen ilkeler bulunmaktadır.⁶⁸ Disiplin cezaları alanında kanunilik ilkesi, bir disiplin suçunun bir kez cezalandırılması,⁶⁹ ölçülülük ilkesi, şüpheden yararlanma ilkesi, daha hafif ceza verilebilmesi, disiplin cezasına

⁶² KDK 2020/20411 sayılı başvuru, 20. paragraf.

⁶³ KDK 2019/8908 sayılı başvuru, 14. paragraf; 2019/1035 sayılı başvuru, 16. paragraf.

⁶⁴ KDK 2019/22782 sayılı başvuru, 10-2. paragraf.

⁶⁵ KDK 2020/20411 sayılı başvuru, 12. paragraf.

⁶⁶ KDK 2020/98997 sayılı başvuru, 15. paragraf; KDK 2020/20411 sayılı başvuru, 13. paragraf.

⁶⁷ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya (2009). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.596.

⁶⁸ Gözler ve Kaplan (2006). **İdare Hukuku Dersleri**, s.596.

⁶⁹ Atay (2021). **İdare Hukuku**, s.866.

karşı başvuru yollarının gösterilmesi, sendika temsilcisinin disiplin kurulunda bulunması gibi ilkeler geçerlidir.⁷⁰ Yetkili disiplin amiri veya kurulu, disiplin soruşturması raporunda disiplinsizliğin sübut bulunduğunun belirtilmesi halinde kanuna uygun olarak disiplin cezası veya disiplinsizliğin sübut bulunmadığı belirtilmesi halinde disiplin cezası verilmesine yer olmadığına karar verilebilmektedir. Bununla birlikte yetkili disiplin amiri veya kurulu, takdir yetkisi çerçevesinde soruşturma raporu ile bağlı olmaksızın gerekçelerini açıklamak şartıyla disiplin cezası vermeyebilmektedir.⁷¹

Disiplinsizlik iddiası ile ceza vermeye dayanak kanun maddesinin tipiklik ilkesine uygun olarak örtüşmesi disiplin hukukunun bir gereğidir.⁷² Yine disiplin cezası verilirken disiplinsizlik ve disiplin cezası arasındaki denge gözetilmelidir. Disiplinsizliğin işleniş biçimi, ortaya çıkan zararların değerlendirilerek disiplin cezasının tarafsız ve objektif esaslara uygun şekilde uygulanması, adalet ve hakkaniyete uygun davranılması disiplin hukukunun ilkelerindedir.⁷³ Disiplin cezasının adalet ve hakkaniyete uygun olması, disiplin amirleri ve disiplin kurulları üyelerinin olayı tarafsız değerlendirmesine bağlıdır. Dolayısıyla disiplin amirleri ve disiplin kurulları üyelerinin hakkında soruşturma yapılan memurlarla arasında husumet bulunmamalı, disiplin suçundan zarar veya yarar görmemeli, soruşturmada taraf olmamalıdır.⁷⁴

Disiplin amirleri veya kurulları tarafından verilen disiplin cezalarının hukuka uygun olması için yetki konusunda sakatlık bulunmamalıdır. Disiplin cezasını vermeye yetkili amir veya kurul belirlenirken asıl ceza dikkate alınmalıdır.⁷⁵ Disiplin kurullarıyla ilgili bazı mevzuatlarda belirli bir sürede karar verilmesi gerektiğine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler hak düşürücü bir süre olmayıp düzenleyici süre olarak değerlendirilmektedir.⁷⁶

⁷⁰ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, s.530-539; Gözübüyük ve Tan (2013). İdare Hukuku Genel Esaslar, s.881-885.

⁷¹ KDK 2020/3794 sayılı başvuru, 20. Paragraf; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya (2009). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.596.

⁷² KDK 2020/93150 sayılı başvuru, 15-7. paragraf.

⁷³ KDK 2020/103920 sayılı başvuru, 19. paragraf; 2019/1035 sayılı başvuru, 16. paragraf; KDK 2018/11355 sayılı başvuru, 14. paragraf.

⁷⁴ KDK 2019/10274 sayılı başvuru, 17.p; 2019/17850 sayılı başvuru, 23-4. paragraf.

⁷⁵ KDK 2020/99774 sayılı başvuru, 13. paragraf.

⁷⁶ KDK 2020/70839 sayılı başvuru, 10-1. paragraf.

Disiplin cezası verilirken alt ceza uygulaması ve tekerrüre ilişkin değerlendirme yapılması gerekmektedir. Disiplin cezası belirlenirken bir alt ceza verilip verilmeyeceği tartışılmalıdır. Memurun geçmiş hizmetleri ile başarı durumunu dikkate alınarak alt ceza ile cezalandırılıp cezalandırılmaması konusunda bir değerlendirme yapılması, alt ceza uygulaması uygun görülmemişse bunun gerekçesinin kararda belirtilmesi gerekmektedir.⁷⁷ Birden fazla memur hakkında disiplin soruşturması yapılmışsa disiplin kararında her bir memur hakkında alt ceza uygulanıp uygulanmayacağı konusunda ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekmektedir.⁷⁸ Alt ceza uygulamasının idarenin takdirinde olsa bile alt cezanın neden uygulanmadığını gerekçelendirilmesi gerekmektedir.⁷⁹ Tekerrürle ilgili olarak özel tekerrür (disiplin cezası verilmesine sebep olan disiplinsizliğin, aynı mahiyette ve aynı derecede cezayı gerektirir şekilde, cezaların sicilden silinmesine ilişkin süre içinde tekrar işlenmesi) ve genel tekerrür (aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı disiplinsizlikler nedeniyle gerçekleşen tekerrür) hali olmak üzere değerlendirme yapılması gerekmektedir.⁸⁰ Disiplin cezasına karşı memurun haklarını kullanabilmesi için bu işlemin ilgilie yazılı olarak tebliğ edilmesi gerekir.⁸¹

3.7. Zamaşımı

Zamaşımı süreleri, idare açısından cezalandırma yetkisini sınırlandıran kamu düzenine ilişkin süreler olup bu süreler geçirildikten sonra yapılan disiplin soruşturması esas alınarak verilen disiplin cezaları hukuka aykırıdır.⁸² Disiplin hukukunda soruşturmaya başlama ve ceza verme olmak üzere iki tür zamaşımı bulunmaktadır.⁸³ Disiplin soruşturmasına başlanması ve disiplin cezası verilmesine ilişkin süreler geçtikten sonra disiplin soruşturması açılması ve ceza önerilmesi mümkün değildir. Disiplin soruşturmalarında disiplinsizliğin gerçekleştiği ve disiplinsizliğin işlendiğinin öğrenildiği tarihlere dikkat edilmesi gerekmektedir. Soruşturmaya başlama zamaşımı incelenirken disiplinsizliğin öğrenildiği tarihle soruşturmacı görevlendirilmesi arasında geçen süredir. Soruşturmanın açılıp açılmayacağına veya hangi merci tarafından açılacağına ka-

⁷⁷ KDK 2018/11110 sayılı başvuru, 27. paragraf; KDK 2019/10274 sayılı başvuru, 16. paragraf.

⁷⁸ KDK 2018/11110 sayılı başvuru 29. paragraf.

⁷⁹ KDK 2020/93150 sayılı başvuru 15-6 paragraf.

⁸⁰ KDK 2020/66583 sayılı başvuru 11. Paragraf; DMK m.125.

⁸¹ Çağlayan (2019), İdare Hukuku Dersleri, s.552; Boz ve diğerleri (2021), **Kamu Personel Hukuku**, s.441.

⁸² KDK 2020/98997 16. paragraf.

⁸³ DMK m.127.

rar verilmesi için yapılan yazışmalar ve ön incelemeler de bu süreye dahildir.⁸⁴ Zamanaşımı sürelerinin geçirilmesi hizmetin kötü işlemlerinden dolayı idarenin kusuru olarak nitelendirilmektedir.⁸⁵ Ceza zamanaşımı süresi geçmesine rağmen disiplin cezası verilmesi durumunda memur tarafından cezanın kaldırılması talep edildiğinde idarenin, disiplin cezasını geri alması gerekmektedir.⁸⁶

Mahkemeler tarafından disiplin cezalarının iptal edilmesi durumunda kararda belirtilen gerekçeler doğrultusunda yeni disiplin cezası verilebilmektedir. Disiplin cezasının mahkeme tarafından iptal edilmesi durumunda zamanaşımının kesileceği ifade edilmektedir.⁸⁷ İptal gerekçesine bağlı olarak idare, ilgiliden yeniden savunma alarak disiplin cezası verebilmektedir.⁸⁸ Zamanaşımı süreleri incelenirken ilk disiplin işlemi göz önünde alınmaktadır. İptal davası kararlarının gerekçesinde idareye yeni bir disiplin işlemi tesis etme yetkisi tanınması halinde, makul bir sürede yeni bir disiplin işlemi tesis edilmesi halinde zamanaşımı hükümleri dikkate alınmamaktadır.⁸⁹

3.8. Disiplin Cezalarının Geri Alınması ve Silinmesi

Disiplin cezaları; sicilden silinme, geri alma, mahkemenin iptal kararı veya af yoluyla ortadan kalkabilmektedir.⁹⁰ Disiplin cezalarının geri alınması, öğretilerle tartışılmakla birlikte disiplin cezalarının, Danıştay uygulamasına göre idare tarafından resen geri alınamayacağı kabul edilmektedir. Danıştay'ın bu tutumunun aksine hukuka aykırılığı tespit edilen disiplin cezasının idarece geri alınmasında hukuki bir engelin olmadığı değerlendirilmektedir.⁹¹ Eğer idare, bir memura verilen disiplin cezasının hukuka aykırı olduğunu tespit ederse, hukuka aykırı olan bu işlemi süreye bağlı olmadan geri alabilir. Disiplin cezasının kesin olmasının yapılan işlemin geri alınmasına da engel olmayacağı değerlendirilmektedir.⁹²

⁸⁴ KDK 2929/51876 sayılı başvuru 12. paragraf; KDK 2018/13992 sayılı başvuru 19. paragraf; 2020/71380 sayılı başvuru, 11. paragraf; KDK 2020/67944 sayılı başvuru 13. paragraf.

⁸⁵ KDK 2020/71380 sayılı başvuru, 12. paragraf.

⁸⁶ KDK 2019/8365 sayılı başvuru, 13. paragraf.

⁸⁷ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Derstleri, s.552.

⁸⁸ KDK 2019/10733 sayılı başvuru 10. paragraf.

⁸⁹ KDK 2020/3504 sayılı başvuru 10. paragraf.

⁹⁰ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Derstleri, s.559-561.

⁹¹ KDK 2019/9733 sayılı başvuru 22. paragraf.

⁹² KDK 2019/8892 sayılı başvuru 13. paragraf. Bununla birlikte kesinleşmiş disiplin cezalarının kanuni düzenleme ile yargı kararları dışındaki durumlarda geri alınamayacağı yöneltmelik düzeyinde benimsenmiştir bkz. Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği m.34.

Disiplin cezaları, kanunda belirtilen süreler sonunda memurun davranışları dikkate alınarak yetkili amir tarafından sicilinden silinebilmektedir. Disiplin cezalarının silinmesiyle ilgili mevzuat hükmü gereğince memurun atamaya yetkili amire başvurması durumunda ilgili disiplin cezasının ilgili memurun kanundaki süreler içindeki davranışları da dikkate alınmak suretiyle verilen disiplin cezaların silinebileceği hususu düzenlenmiştir.⁹³ Kanundaki süreler geçmeden ve bu süreler içinde davranışlarında olumlu yönde herhangi bir düzelme olmayan kişi hakkında disiplin cezası silinmemektedir.⁹⁴

3.9. İdareye Tavsiyeler

KDK tarafından disiplin işlemleri denetlenirken en önemli hususlardan birisi de yargı yolundan farklı olarak ileriye dönük benzer uyuşmazlıkların yaşanmaması için verdiği kararlarla idareye rehber olacak şekilde idarenin işleyişine dair tavsiyelere yer verilebilmesidir.⁹⁵ Aynı zamanda kararlarıyla, yönetimde iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine katkı sağlamaktadır.⁹⁶ Mesela bir başvuruyla ilgili olarak başvuranın yemekhane hizmetlerinden merkez teşkilatı personeli gibi yararlandırılmaya devam ettirilmesi, ayrıca muvafakati olmadan maaşından kesilen miktarın başvurana iadesi tavsiye edilmiştir.⁹⁷ Başka bir kararda ise rutin sınavlardan farklı bir sistemin uygulandığı sınava ilişkin resmi talimatların ve işleyişin yazılı olarak ilanı ve ilgililere tebliği hem hukuk devleti ilkesinin hem iyi yönetim ilkelerinin gereği olduğu vurgulanmıştır.⁹⁸ Yine disiplin cezalarının öğrenci sicilinde süresiz olarak kalması ve nasıl silineceğine ilişkin belirsizlik olması hususlarının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonucuna varıldığı belirtilerek öğrenci disiplin cezalarına ilişkin sicillerin tutulması ve belli koşullar çerçevesinde silinebilmesi için açık ve net düzenlemeler yapılması hususunda tavsiyede bulunulmuştur.⁹⁹

⁹³ KDK 2018/11355 sayılı başvuru, 15. Paragraf; DMK m.133.

⁹⁴ KDK 2018/11355 sayılı başvuru, 18. paragraf.

⁹⁵ Onur Kaplan (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi", **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s. 104, 112

⁹⁶ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 23-2. paragraf; KDK 2019/5857 sayılı başvuru 19.6. paragraf.

⁹⁷ KDK 2018/13992 sayılı başvuru.

⁹⁸ KDK 2018/176 18 sayılı başvuru.

⁹⁹ KDK 2019/16150 sayılı başvuru 21-3. paragraf.

SONUÇ

Disiplini bozan fiiller veya durumlar kanunla belirlenmektedir. Disiplin suçu olarak da ifade edilen disiplinsizlik durumları ortaya çıktığında ilgili memura yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından maddi veya manevi etkileri olan disiplin cezaları uygulanmaktadır. Disiplin cezaları, hukuki niteliği itibarıyla bireysel idari işlemdir. İdarenin yaptığı bireysel idari işlem niteliğindeki disiplin cezasının hukuka uygun olması için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımından hukuka uygunluğunun bir arada bulunması gerekmektedir. Disiplin suçları, disiplin soruşturması, disiplin kurulları, disiplin cezaları gibi disipline ilişkin mevzuat hükümleri bir bütün olarak disiplin hukukunu oluşturmaktadır. Disiplin hukukuna ilişkin hukuki düzenlemeler, Türk hukukunda dağınık olduğu gibi özellikle disiplin soruşturmasına ilişkin düzenlemelerin yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Disiplin cezaları, idari başvuru veya yargısal başvuru olmak üzere iki yolla denetlenebilirken 2010 anayasa değişikliği sonrasında disiplin cezalarının KDK tarafından da denetlenmesi mümkün olmuştur. Disiplin hukukuna ilişkin mevzuatta yeteri kadar düzenleme olmadığı dikkate alındığında KDK kararlarında disiplin cezalarına ilişkin şikâyetler denetlenirken yargı kararlarına uyumlu idareye yön gösterici olabilecek birçok değerlendirme yapılmaktadır. KDK'nın görevi idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır. KDK, idari davaya konu olmayacak işlemlerle ilgili inceleme yapması ve şikâyete konu olan idari işlem veya eylemin yanı sıra ileriye dönük olarak benzer uyuşmazlıkların yaşanmaması için idarenin işleyişine dair tavsiyelere de yer verebildiği için idarenin işleyişi açısından çok önem taşımaktadır. Sonuç olarak KDK kararlarındaki değerlendirmeler sistematik olarak incelendiğinde disiplin soruşturması açılması, soruşturmacı yetkileri, savunma hakkı, disiplin soruşturma raporu, disiplin cezası verilmesi, zamanaşımı, idareye tavsiyeler konularında uygulamada yaşanabilecek birçok tereddüt ile ilgili adalet ve hakkaniyete uygun değerlendirmeler yapılarak idareye rehberlik yapıldığı kanaatine varılmıştır.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya (2009). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ATAY Ender Ethem (2021). İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Baskı, Ankara.
- BOZ Selman Sacit, Abidin Kadir İnce, Gizem Elif Büyükyıldırım ve Enis Acar (2021). **Kamu Personel Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2019). İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, 7. Baskı, Ankara.
- GÖZLER Kemal ve Gürsel Kaplan (2021). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, 23. Baskı, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref ve Turgut Tan (2013). İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Cilt 1, 9. Baskı, Ankara.
- KALABALIK Halil (2019). İdare Hukuku Dersleri Cilt II, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU(OMBUDSMANLIK) (2019). İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara.
- KAPLAN Onur (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi", **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, ss. 93-119.
- KAŞLI Enver (2020). **Polis Disiplin Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- TÜRK DİL KURUMU (2021), "Disiplin", **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 10.09.2021).
- ULUSOY Ali D. (2021). **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayın Yayınları, 4. Baskı, Ankara.
- YILMAZ Abdullah ve Duru ŞAHYAR AKDEMİR (2020). "Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi", **Ombudsman Akademik**, Sayı: 13, ss. 15-55.

SOSYAL HİZMET PERSPEKTİFİNDEN MOBBİNG

Mobbing From Social Work Perspective

Dr. Öğr. Üyesi Beyza ERKOÇ*

Geliş Tarihi: 30.09.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 03.12.2021

Öz

Mobbing başka bir ifadeyle iş yerlerinde bireylere uygulanan psikolojik şiddet günümüz dünyasının iş ortamlarında sıkça yaşanmasına karşın, tespit edilmesi farklı sebepler nedeniyle güç olan bir konudur. Mobbing, sadece mağdur olan çalışanın sağlığını ve yaşamını olumsuz etkilemekle kalmaz aynı zamanda iş yerlerinin verimliliklerini de düşürerek toplumun ekonomik ve sosyal hayatına zarar verir. Mobbing vakalarında yaşanan artış, olgunun farklı disiplinlerce ele alınması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bireylerin, grupların ve toplumların refah seviyelerini yükseltme, biyolojik, psikolojik ve sosyal yönden tam iyilik halinde olmalarını sağlama, eşitlik, adalet, hakkaniyet ve insan onurunu değerini yüceltme gayesi ile çalışan sosyal hizmet meslek ve disiplininin mobbing olgusunun yaşanmaması, yaşanan vakaların etkilerinin en aza indirilmesi adına mikro, mezo ve makro boyutta çalışmalar yapılması gerekmektedir. Bu makalede, mobbing literatürü ve mobbinge karşı neler yapılabileceği konusu sosyal hizmet bakış açısıyla ele alınmış ve konuya ilişkin öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mobbing, Psikolojik ve Duygusal Şiddet, Sosyal Hizmet.

Abstract

Although mobbing, in other words, the psychological and emotional violence applied to individuals in the workplaces, is frequently experienced in the business environments of today's world, it is a problematic issue to detect due to different reasons. Mobbing negatively affects the health and life of the victimized employee and damages the economic and social life of society by reducing the productivity of the workplace. The increase in mobbing cases has revealed the necessity of dealing with the phenomenon by different disciplines. Micro, mezo, and macro scale studies are required by the social work profession and discipline, which works intending to increase the welfare of individuals, groups, and societies, ensuring their biological, psychological, and social well-being, to promote equality, justice, fairness, and human dignity, in order to prevent the mobbing phenomenon and to minimize the effects of the experienced cases. In this article, the mobbing literature and what can be done against mobbing are discussed from the perspective of social work, and suggestions are made on the subject.

Keywords: Mobbing, Psychological and Emotional Violence, Social Work.

* Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sosyal Hizmet Bölümü, beyzahatipoglu@windowstlive.com, ORCID ID: 0000-0002-0035-6782

GİRİŞ

Son zamanlarda çalışanlara yönelik güvenlik kavramı ülkemizde büyük öneme sahip olmuştur, fakat çalışan güvenliği daha çok çalışanların iş yerlerinde maruz kaldıkları fiziksel, kimyasal ve biyolojik etmenler üzerine odaklanmış, psikososyal etmenleri geri plana atmıştır (Ataman, 2012: 159). İş yerlerindeki psikososyal faktörlerin bireylerde fiziksel ve psikolojik hastalıkların oluşma riskini etkilediği ve bireylerin sağlığının bozulmasına neden olduğuna ilişkin kanıtlar mevcuttur (Marmot, Siegrist ve Theorell, 200: 119). Bireylerin işyerlerinde fiziksel ve psikolojik sağlıklarına zarar veren faktörlerden bir tanesi mobbing olgudur.

Mobbing, eski tarihlerden bu yana olan, fakat bilimsel açıdan 1980'lerden sonra ele alınan, 2000'li yıllardan sonra önemi daha çok artan, çalışan bireyleri fiziksel ve psikolojik yönden tükenmişliğe iten, korkutan, yıpratıcı taciz metodu ve oldukça yaygın örgütsel bir sorundur. Mobbing çalışanların verimliliğini düşürmesi, ekip ruhunu bozması, işe yabancılaşmaya, işten soğumaya, devamsızlık yapmaya, işe gelmemeye, işten ayrılmaya neden olması gibi gözle görülür olumsuz sonuçlara sebep olabilmektedir. Mobbing nedeni ile kurumlar tecrübeli iş görenlerini kaybedebilmekte, bu yaşananlar geride kalanlar çalışanların psikolojilerinde olumsuz etkiler doğurabilmekte ve böylece örgüte olan bağlılık duygusu ve motivasyon azalabilmektedir. Yönetimsel kademe, tecrübe, yaş, unvan, cinsiyet vb. fark etmeksizin mobbing tüm kültürlerde kamu, özel ve sivil toplum olmak üzere tüm kurumlarda görülebilmektedir. Başka bir ifade ile mobbing mağduru olmak her çalışan için ortaya çıkabilecek bir olgudur (Özkul ve Çarıkcı, 2010: 496).

Terim olarak mobbing ilk olarak hayvan davranışları üzerine çalışan Konrad Lorenz tarafından 1960'larda dile getirilmiştir. Kavram Lorenz tarafından büyük bir hayvana karşı küçük hayvan gruplarının toplu biçimde saldırması durumunu anlatmak için kullanmıştır. Konrad Lorenz'den sonra aynı kavramı yalnız bir çocuğa çocuklardan oluşan bir grubun tavır alarak zarar vermesini açıklamak için kullanmıştır. İki kullanım ortak noktası, sayıca çok olanın tek olana zarar vermesidir. Daha sonraki yıllarda Amerika merkezli kurumsal çalışmaların yürütüldüğü araştırmalarda, askeri birimler, eğitim birimleri ve iş yerlerindeki örgütsel saldırılar için farklı kavramlar kullanılmaya başlanmıştır. Eğitim

birimlerinde yaşanan örgütsel şiddet vakaları için bullying kavramı, iş yerlerinde yaşanan örgütsel şiddet vakaları için ise mobbing denmesi uygun bulunmuştur (Ataman, 2012; Gedikkaya, 2019: 55). Türkiye’de de örgütlerde yaşanan psikolojik tacizi açıklamak için farklı kavramlar kullanılmaktadır. Psikolojik taciz başta mobbing kavramı ile açıklanmaktadır. Bunun yanında aynı veya yakın anlama gelen başka terimler de vardır. Bunlara örnek olarak işyerinde zorbalık, psikolojik taciz, psikolojik suiistimal, duygusal taciz, duygusal suiistimal, işyerinde psikolojik terör, işyeri sendromu, psikolojik şiddet, yıldırma, işyeri terörü, duygusal yıldırma, zorbalık, duygusal zorbalık, taciz vb. verilebilir. Ülkemizin yasal düzenlemelerinde psikolojik taciz kavramının tercih edilmektedir. 2011/2 sayılı Başbakanlık Genelgesi’nde ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun psikolojik taciz kavramı kullanılmıştır.

Çalışma yaşamında mobbing 1980’li yılların başında ilk defa, Heinz Leymann tarafından kullanılmıştır. İsveçli bir endüstri psikologu olan Leyman, iş görenler arasında benzer şekilde uzun süreli düşmanca ve saldırgan şekilde gerçekleştirilen davranışların varlığına ilişkin yaptığı saptamalar sonucunda mobbing kavramını kullanmıştır (Tınaz, 2006). Leyman (1996) mobbing davranışlarını kişilerin kendilerini ifade etmelerine engel olmak için yapılan saldırılar, kişilerin sosyal ilişkilerini bozmak için yapılan saldırılar, kişilerin sosyal itibarına zarar vermek için yapılan saldırılar, kişilerin iş ve yaşam kalitelerini bozmak için yapılan saldırılar ve kişilerin direk sağlığına zarar vermek için yapılan saldırılar olmak üzere beş grupta toplamıştır (Leymann, 1996: 170). Özellikle son yıllarda Amerika ve Avrupa’da üzerinde çok çalışılan konular arasında olan mobbing kavramsal olarak kuşatma, psikolojik şiddet, rahatsız etme, taciz etme, psikolojik yıldırma, baskı kurma ya da sıkıntı verme vb anlamları içerir (Ataman, 2012). Mobbingin sürecinde rol alan üç tür aktör vardır. Bunlar mobbingi uygulayanlar, mobbingden mağdur olanlar ve mobbingi izleyenlerdir (Yiğitbaş ve Develi, 2015: 24). Mobbingin iş ve sosyal hayatın her alanında kişilere zarar verici etkilerinden dolayı mobbing üzerine yapılan araştırma sayıları gün geçtikçe çoğalmış ve birçok ülkede, mobbinge karşı farkındalığın arttırması ve mücadele edilmesi giderek önem kazanmıştır (Çarıkcı ve Yavuz, 2009: 51).

Mobbingin tanısını koymak için birkaç belirteç vardır. Birincisi mobbing uygulayıcısının eyleminin kurbanı etkilemesi, ikincisi bu etkinin mağdura zarar vermesi, üçüncüsü ise mobbingin devam etmesine yönelik davranışlarda ısrarcı-

lıktır. Bu noktada en ilginç olan durum mobbingi uygulayanın verdiği zarar hakkında farkındalığının olmaması, olanların suçlusu olarak kurbanın uyumsuzluğunu göstermesidir. Mobbing uygulayıcıları, kendilerine takınılan tavra karşı önlem olarak görürler. Mobbing vakalarında pasif saldırganlar aktif saldırganlara göre daha tehlikelidir. Bunun nedeni pasif saldırganların uygun ortamlarda davranışlarını örtmek için samimi ve anlayışlı tavır takınmasıdır. Mağdurlar işe gitmek istememekte, işlerine iş stresi yükü ile başlamaktadırlar. Yaşadığı çaresiz durum mağdurun sağlığını büyük ölçüde etkiler. Mağduru en fazla etkileyen durum mobbingin süresi, sıklığı ve tekrarıdır. Bireysel farklılıklardan ötürü mobbingin vermiş olduğu zarar kişiden kişiye değişiklik gösterebilmektedir (Ataman, 2012). Mobbingin; cinsel taciz vakalarına oranla üç kat daha fazla yaygın oluşu, kurumun en kalifiye elemanlarının mağdur olabilme ihtimalleri ve bunun kurum adına büyük bir maliyet doğurabilme riski taşıması, ortaya çıkartılabilmesi adına bilgi mekanizmalarının, kanıtların tanıklarının oluşu ve son olarak çok vahim sonuçlar ortaya çıkarma ihtimali nedeni ile işverenlerin mobbinge karşı savaş vermesi zorunludur (Namie, 2003: 5; Sloan vd., 2010: 88; Tünde, 2012: 419).

Akademik bir disiplin ve bir meslek olarak sosyal hizmet, sosyal değişimi, gelişimi, uyumu, kişilerin güçlendirilmesini, özgürleştirilmesini teşvik eder. İnsan hakları, sosyal adalet, sorumluluk paylaşımı ve farklı olana saygı gibi konular sosyal hizmetin esaslarını teşkil eder. Sosyal hizmetin temelleri farklı kaynaklardan elde edilen kuramsala dayanır. Bu kaynaklar sosyal hizmetin kendisine ait olan, diğer sosyal ve beşerî bilimlerden gelen ve yerel bilgilerden oluşan kuramlardır. Hayatın sorunlarına odaklanma, refahın artırılması, eşitlik, adalet, insan hakları, insan değeri ve onurunun artırılması gibi konularda sosyal hizmet kişileri, grupları ve toplumları yönlendirir. Sosyal hizmetin hedef kitlesini içerisinde yaşadıkları toplumun tüm bireyleri oluşturur, fakat her meslekte olduğu gibi sosyal hizmet müdahalelerinde ve uygulamalarında öncelik verilmesi gereken bir takım gruplar mevcuttur. Bu gruplara örnek olarak yoksullar, engelliler, yaşlılar, afetzedeler, çocuklar, kadınlar, yaşlılar, göçmenler, sığınmacılar, mülteciler, insan ticareti mağdurları, eski hükümlüler vb. verilebilir. İş yerlerinde mobbinge bağlı yaşamış oldukları travmalardan ötürü mobbing mağdurları da sosyal hizmet meslek ve disiplininin öncelikli gruplarındandır. Aynı zamanda mobbing mağdurlarının çevresi, mobbingin uygulandığı kurumlar, mobbing vakalarının yaşandığı toplumlar da böylesi vakalarının önüne geçilebilmesi adına sosyal hizmet meslek ve disiplininin hedef kitlesi arasındadır. Türkiye’de mobbing vakaları sıklıkla yaşan-

maktadır, buna karşı sosyal hizmet alanında tartışılan bir konu olmasına rağmen kavramın genel olarak sosyal hizmet perspektifinden tartışıldığı kaynak eksikliği söz konusudur. Bu çerçevede çalışmanın amacı, sosyal hizmet bağlamında mobbing literatürünün ve mobbinge karşı neler yapılabileceğinin ele alınması ve konuya ilişkin önerilerin geliştirilmesidir. Çalışma içerisinde öncelikle mobbingin tanımı, aşamaları, belirtileri, sonuçları ele alınacak, daha sonra mobbinge ilişkin sorumlu kamu kuruluşları ve yasal düzenlemeler açıklanacak, son olarak ise mobbingin sosyal hizmet bağlamında incelenmesine ve müdahalelerin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin bilgilere yer verilecektir.

1. KAVRAMSAL AÇIDAN MOBİNG

Mobbing kavramına ilişkin üzerinde fikir birliğine varılmış standart bir tanımlama mevcut değildir, fakat tanımlamalar benzer içeriklere vurgu yaparlar. Aşağıda literatürde verilen mobbinge ilişkin farklı tanımlamalara yer verilmiştir.

İş yaşamında psikolojik taciz ya da mobbing, bir veya daha fazla birey tarafından diğer bir bireye uygulanan ve o bireyi zor duruma ve savunmasız şekle getiren ve faaliyetlerin süregelmeye ile bireyin bu zor durumdan çıkmasını engelleyen düşmanca ve ahlaka aykırı ve davranışları içeren bir kavramdır. Bu davranışların mobbing olarak değerlendirilmesi için belirli bir sıklıkta (istatistiksel açıdan en azından haftada bir kez) ve uzunca bir zaman sürecinde (en az altı aylık bir sürede) yapılıyor olması gerekir. Uygulanan düşmanca davranışların sıklıkla ve uzun süre yapılıyor olması sebebiyle, bu olumsuz muameleler mağdurda büyük ruhsal, psikosomatik ve sosyal problemlere neden olur (Leyman, 1996: 168). Mobbing, fiziksel temas, sözlü taciz, dışlama ya da diğer olumsuz eylemler yoluyla başka bir kişiye kasten yaralama veya rahatsızlık vermeyi içeren zorlayıcı bir kişilerarası etkileşim biçimi olarak düşünülebilir (Forsyth, 2010: 225). Mobbing terimi yaygın olarak bir çalışanın, amirin veya yöneticinin iş arkadaşları, astları veya üstleri tarafından sistematik olarak ve tekrar tekrar kötü muameleyle maruz kaldığı ve mağdur edildiği tüm durumları tanımlamak için kullanılır. Terim, belirli bir süre boyunca bir bireye karşı tekrarlanan saldırgan ve hatta şiddet içeren davranışların yönlendirildiği durumlarda yaygın olarak kullanılır (Einarsen, 2000: 380). Bireyler üzerinde önemli ölçüde psikolojik, psikosomatik ve sosyal sorunlarla sonuçlanan mobbing, “çeteleşme” anlamına gelir ve işyerinde mağdur olan çalışanların bildirilen deneyimleriyle uyumludur (Namie ve Namie, 2009:

202). Mobbing iş yerlerinde bir çalışana yönelik bir veya daha birden fazla kişi tarafından sistematik olarak etik olmayan ve düşmanca davranışlardan oluşur. Mağdur çalışan mobbing nedeniyle savunmasız ve çaresiz olur (Çetin ve Bağcı Kurt, 2014: 113). Psikolojik taciz, aşağılamayı, cinsel tacizi, azarlamayı, hakaret etmeyi, imalı konuşmaları, yıldırma, izolasyonu ve küçük düşürmeyi içeren ve buna benzer birçok olumsuz tutumları ve davranışları içerisine alan olabildiğince kapsamlı bir kavramdır (Akgeyik, Güngör, Uşen ve Omay, 2009). Mobbing, uygulayan kişilerin hedef aldıkları bireyleri yıpratma, yıldırma ve işten uzaklaştırma adına sistematik olarak yerine getirdikleri tutumlar ve davranışlardır (Mercanlıoğlu, 2010). Mobbing, karmaşık davranışlar ile karakterize, kurumlarda karşılaşılan bir durum olarak ifade edilebilen, bir kişiye karşı uygulanan olumsuz davranışlar ve baskılar şeklinde tanımlanabilir. (Gürdoğan, 2012: 71). Mobbing kurumsal, bireysel ve sosyal birçok sebebi olan karmaşık bir sorundur (Kayhan, 2018: 54). Mobbing iş görenlerin psikolojik tacize maruz kalmasıdır. Bu taciz iş görenlere karşı cinsten de gelebilir hemcinslerden de gelebilir. İlâveten psikolojik şiddet, yıldırma, caydırma, bezdirmek girişimleri iş görenlere üstleri tarafından uygulanabildiği gibi, astları tarafından ve mesai arkadaşları tarafından da uygulanabilir (Yavuz ve Gürdoğan, 2013: 4). Kurumlarda hem kişileri hem de tüm organizasyonu negatif yönde etkileyen mobbing ya da diğer bir ifadeyle psikolojik taciz, bireyin kendini göstermesini ve iletişimini, sosyal ilişkilerini, itibarını, yaşamını, iş konumunu ve sağlığını hedef alan saldırı davranışlarından oluşur. Mobbingin yaşandığı ortamlarda, iş görenleri motive eden, onlara güven veren, örgütsel çalışanın kurumuna karşı hissettiği aidiyet duygusu zayıflar, mağdurun iş hayatı ve özel yaşamına karşı soğuma hisleri artar ve işten ayrılma niyeti güçlenir (Tutar ve Akbolat, 2012: 20). Keashly ve Jagatic (2003) mobbingi, mağdurun kendisini yetkin bir çalışan olarak algılamasını olumsuz yönde etkileyecek şekilde genellikle fiziksel olmayan, tekrarlanan düşmanca sözlü ve sözlü olmayan davranışlarla karakterize edilen iş yeri çalışanları arasındaki etkileşimler olarak tanımlamıştır (akt. Matthiesen ve Einarsen, 2007: 86). Tınaz'a (2008) göre psikolojik taciz, iş görenlere üstleri, astları ya da ev mevkide çalışan iş arkadaşlarınınca sistematik şekilde uygulanan, her türden kötü muameleyi, tehdidi, şiddeti, aşağılamayı ve buna benzer davranışları içeren bir tür psikolojik terördür (Tınaz, 2008).

Bireysel tanımlamaların yanında kurumsal olarak yapılan tanımlamalar da mevcuttur.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün mobbing tanımlaması, bir çalışana ya da bir grup çalışana karşı intikam güderek, acımasızca ya da kötü niyetli olarak adil olmayan ve sürekli olumsuz tavır ve eleştirilerde bulunmak, sosyal ortamından izole etmek, hakkında dedikodu yapmak ya da yalan söylentiler yaymak yoluyla zayıflatmak veya aşağılamak amacı güden eziyet edilmeyi içeren bir psikolojik taciz şeklindedir (Ulusoy, 2013: 131). Dünya Sağlık Örgütü'nün mobbinge ilişkin tanımlaması, kişi ya da gruplara karşı güç kullanarak, onların ruhsal, fiziksel, sosyal ve ahlaki gelişimlerine zarar veren tutum ve davranışlardır (Mercanlıoğlu, 2010: 39).

Yukarıda verilen tanımlamalarda görüldüğü üzere evrensel bir tanımlama bulunmamakla birlikte yapılan tüm tanımlamalar birbirine çok yakındır. Her tanım bireylere verilen psikolojik çökertmeyi, psikolojik ve duygusal saldırıyı içerir. Bu saldırı bireyi sürekli eleştirerek, dışlayarak, iftira ederek, tacizde bulunarak, başkaları ile iletişim kurmasına engel olarak, haksız yere hata bularak ve buna benzer bir fiil yanlı davranış sergileyerek gerçekleşir. Dikkat edilmesi gereken husus günlük yaşanan atışmalar, tesadüfi yaşanan tartışmalar, iş gereği yaşanan kısa süreli çekişmeler mobbing dâhilinde değildir. Bir vakanın mobbing tanımlamasına uyması olabilmesi için sürekli olmalı ve sık sık yaşanmalı (en az 6 ay ve haftada bir), aynı zamanda güç dengelerinde değişime neden olmalıdır.

2. MOBBİNG TÜRLERİ

Oluşum süreçlerine göre mobbing düşey, yatay ve dikey mobbing olmak üzere üç tür olarak karşımıza çıkabilir. Kurumlarda bu türler tek tekte görülebilir, farklı türler aynı zamanda da görülebilir. Kurumda görev olan sosyal hizmet uzmanının hangi tür mobbing yaşanır ise yaşansın sürecin farkında olması, mağduru desteklemesi, mobbing uygulayıcısına ise gerekli uyarıların ve yaptırımların yapılmasını desteklemesi gerekmektedir. Sosyal hizmet müdahalesinde asıl olan koruyucu önleyici sosyal hizmet temelini mobbinge karşı kurumlarda oluşturmak ve böylesi vakaların hiç yaşanmamasını sağlamaya çalışmaktır. Bu ortamın sağlanması da iyi bir yönetim, psikososyal yönden tatminkâr iş yeri ortamı ve iş arkadaşlarına karşı saygılı, hoşgörülü ve mobbing konusunda bilinçli çalışanlarla mümkündür. Sosyal hizmet uzmanları bahsi geçen yönetsel, kurumsal ve iş gören özelliklerinin sağlanması adına çalışmalar yapmalıdır. Ancak vaka sayıları dikkate alındığında bu süreç için geç kalındığını söylemek yanlış olmaz. Bu nok-

tada mobbing krizinin yıkıcı etkisini yok etmek yada etkiyi minimum seviyeye çekmeye çalışmak ta sosyal hizmet uzmanının görevleri arasındadır.

2.1. Düşey Mobbing

Üst düzeyde yer alanların çalışanların ast çalışanlara karşı o gerçekleştirdikleri mobbing türüdür. Bu tür mobbingde üst düzeyde bulunan kişiler kurumsal güçlerini, astlarını ezmeye, onları kurumdan dışarı itmeye yönelik kullanırlar.

2.2. Yatay Mobbing

Bu mobbing türünde mobbingi uygulayanlarda mobbing mağdurları da benzer olanaklara ve görevlere sahip aynı konumda çalışan iş arkadaşlarıdır. Mobbinge çekememezlik, rekabet, hoşnutsuzluk, çıkar çatışması vb. sebepler neden olur.

2.3. Dikey Mobbing

Çalışanların yöneticilere yapmış olduğu mobbing türüdür. Bu mobbing türü nadiren görülür. Örneğin, çalışanların yöneticiyi kabul edememesi, önceki yöneticiye duyulan bağ, kıskanma vb. (TBMM Raporu, 2010: 162-163, Akgeyik vd. 2009).

3. MOBİNG BELİRTİLERİ

Bireylerin mobbing mağduru olduğunun birtakım göstergeleri mevcuttur. Bu göstergeler bireysel belirtiler ve kurumsal belirtiler olmak üzere iki grupta toplanabilir. Sosyal hizmet uzmanlarının aşağıda maddeler halinde açıklanacak olan bahsi geçen belirtilerin farkında olması ve mobbinge ilişkin her türlü ipucunu fark etmesi gerekmektedir. Bazen bu ipuçları doğrudan, daha açık, görülebilir, fark edilebilir nitelikteyken bazı durumlarda vakayı fark etmek daha zor olabilmektedir. Örneğin mobbing mağdurunun bilgi vermesi, vakaya ilişkin tanık olması vakanın teşhis edilmesini kolaylaştırır. Mağdurun yaşadıklarının farkında olmaması, bildirim yapmaması, bildirim yapsa bile kazanım elde edemeyeceği ya da işini kaybetme korkusu yaşıyor olması, tanık olmaması, kanıtların yok edilmesi gibi durumlarda sosyal hizmet uzmanları vakayı tespit etmek için daha dikkatli olması ve dolaylı olarak nitelendirilebilecek kanıtları takip etmesi gerekmektedir. Bu durum sosyal hizmet uzmanlarının yabancı olduğu bir durum

değildir. Örneğin şiddet vakalarında şiddetin türüne göre belirtiler mevcuttur. Fiziksel şiddette yaralar, morluklar, kırıklar vb., duygusal şiddette psikolojik ruhsal sıkıntılar, cinsel şiddette cinsel davranış bozuklukları, ekonomik şiddette para saklamalar görülebilmektedir (Polat, 2016: 5). Şiddet mağdurunun bildirim yapması, olayın tanığının olması sosyal hizmet bağlamında süreci hızlandırırken zaman zaman dolaylı belirtilerin takibi zorunlu hale gelir. Mağdurun vücudunda bulunan gözlenebilen belirtilerin, davranışlarının, söylemelerinin, tavırlarının, olaylara, durumlara, seslere verdikleri tepkilerin incelenmesi sonucunda bireylerin şiddet mağduru olup olmadığı ve hangi tür şiddete maruz kaldığı yorumlanabilir. Verilen örnekte olduğu gibi sosyal hizmet uzmanları mobbing vakalarında da dolaylı belirtileri incelerken çok iyi bir gözlemci olmalı, kurum içerisinde söylenecek kulak vermeli, potansiyel mağdurlarla ayrıca ilgilenmelidir. Mobbing vakalarının sıklıkla yaşandığına ilişkin bilgilere ulaştığı iş birimlerinde gerekirse doğru raporlar tutabilmek adına daha fazla vakit geçirmelidir. Potansiyel mağdurlarla çalışırken sosyal hizmet uzmanı planlı müdahale süreçlerinden tanışma, ön değerlendirme sürecini mobbing vakasını ortaya çıkarmak adına etkin şekilde geçirmelidir. Bireylerin duruşu, konuşması, tepkileri, mimikleri, ruh hali, iş ortamına, iş arkadaşlarına, aile ve sosyal ortamlarına ilişkin vermiş olduğu bilgiler mobbing mağduru olup olmadığı konusuna ışık tutacak bilgilerdir. Bu bilgilerin açık, anlaşılır ve düzenli şekilde raporlanması ve en doğru şekilde yorumlanması gerekmektedir.

3.1. Bireysel Belirtiler

Mobbing vakalarının yaşandığına ilişkin bireylerde gözlemlenebilecek bir takım belirtiler vardır.

- ◇ Beyinle ilgili belirtiler: Sıkıntı, depresyon, panik atak, baş dönmeleri, hafıza kaybı, yarım baş ağrısı, uykusuzluk, dikkati toplayamama vb.
- ◇ Deriyle ilgili belirtiler: Pullanma, kaşıntı, kızarma, pullanma ya da döküntü vb.
- ◇ Gözlerle ilgili belirtiler: Ani göz kararmaları, görmede bulanıklıklar vb.
- ◇ Boyun ve sırtla ilgili belirtiler: Boyunda a ve sırtta ağrılar, kasılmalar vb.
- ◇ Kalple ilgili belirtiler: Ritim bozuklukları, kalp krizi vb.

- ◇ Eklemlerle ilgili belirtiler: Ağrılar, bacaklarda halsizlik duygusu, titreme, terleme, kas ağrıları vb.
- ◇ Sindirim sistemiyle ilgili belirtiler: Midede yanma, ekşime, ağrı, hazımsızlık, ülser, gastrit, ağızda yaralar, vb.
- ◇ Solunum sistemiyle ilgili belirtiler: Solunum sorunları, nefessiz kalma hissi yaşama, nefes alamama vb.
- ◇ Bağışıklık sistemiyle ilgili belirtiler: İmmün sistemde bozulma, hastalıklara karşı daha savunmasız hale gelme vb.

3.2. Kurumsal Belirtiler

Bir kurumda mobbing vakalarının yaşanıyor ise belirtileri görmek mümkündür.

- ◇ Çalışana ait eşyalar (telefon, bilgisayar vb. gibi) birdenbire bozulur ya da kaybolur ve eşyaların yerine yenileri gelemmez.
- ◇ Çalışanın iş arkadaşı ile tartışmaları rutinde gerçekleşenlerden çok daha fazla hale gelir.
- ◇ Çalışanın sigara kokusu rahatsız olmasına karşın en yakınına sigara içen bir kişi yerleştirilir.
- ◇ Çalışan iş arkadaşlarının ofisine girdiği zaman konuşma hızla kesilir ya da konuşulan konu değiştirilir.
- ◇ Çalışan işe dair önemli gelişmelere dahil edilmez.
- ◇ Çalışanın hakkında dedikodular çıkartılır ve bu dedikodular herkese yayılır.
- ◇ Çalışana yetenek ve becerilerinin altında ya da uzmanlığı dışında işler verilir.
- ◇ Çalışan yaptığı her işin yavaş yavaş incelendiğinin farkındadır.
- ◇ Çalışanın kuruma girişi- çıkışı, telefon görüşmeleri, molaları ayrıntı şekilde denetlenir.

- ◇ Çalışan, diğer çalışanlar tarafından sürekli küçümsenir ya da eleştirilir.
- ◇ Çalışan sözlü ya da yazılı sorularına ve taleplerine cevap alamaz.
- ◇ Çalışan üstleri, astları ya da iş arkadaşları tarafından kontrolü dışında tepki vermesi için kışkırtılır.
- ◇ Çalışan kasıtlı olarak kurumun özel kutlamaları ya da diğer sosyal faaliyetlerine çağrılmaz.
- ◇ Çalışanın dış görünüşü ya da giyim tarzı alay konusu olur.
- ◇ Çalışanın işe ilişkin hiç bir önerisi kabul görmez.
- ◇ Çalışan kendinden daha düşük mevkide çalışan diğer kişilerden daha düşük ücret alır (Tınaz, 2008).

4. MOBBİNG NEDENLERİ

Mobbingin ortaya nedenleri çıkma literatürde üç grupta toplanmıştır. Bu nedenler bireysel nedenler, iş yerine bağlı nedenler ve sosyal nedenlerdir.

4.1. Bireysel Nedenler

Yapılan araştırmalara göre mobbing mağdurları; dürüst, çalışkan, kendileriyle barışık, yüksek özgüvene sahip, girişken yapıda, kalifiye, az yargılayıcı olan, başkalarını suçlayıcı olmayan, bireylerden ve olaylardan ziyade düşüncelerle uğraşan, üst düzeylerde çalışan kişilere tehdit oluşturan kişilerdir. Aynı zamanda duygusal zekâları yüksek olan, kendisini değerlendirebilen, yaşananlar karşısında esneklik gösterebilen, hassas, empati kurabilen, farklı bakış açılarına sahip, yeni fikirleri üretebilen, dünyada yaşananları yorumlayabilen kişilerdir (Çukur, 2009).

Ayrıca çalışmalara göre mobbing uygulayıcıları; narsist, kişilik yapısı sorunlu, üst yönetimde olması sebebiyle her şeyi kendisinin hakkı gören, şişirilmiş benmerkezci, çocukluk döneminde sorunlar yaşamış, aile ve toplum baskısına maruz kalmış ya da üstesinden gelemedikleri farklı olaylar yaşamış kişilerdir (Atman, 2012).

4.2. İş Yerine Bağlı Nedenler

Örgütteki hiyerarşik örgüt yapısı çoğunlukla otoriter yönetim tarzını beraberinde getirir. Otoriter yönetim mobbing vakalarına elverişli bir zemin oluşturur. Ayrıca bu örgüt yapısı mobbingi uygulayanın saklanması açısından uygun bir ortam oluşturur. Böylesi durumlarda mobbing bir süre sonra yönetim şeklinin olağan bir parçasına dönüşebilir (Tınaz, 2008).

Yatay örgütlenmelerde hiyerarşik örgüt yapısı tabiiyeti olmadığından, büyük ölçüde esneklik vardır. Dönem dönem iş gören aynı anda farklı yöneticilere bağlı olarak çalışabilmekte buda yetki çatışmalarının yaşanmasına sebep olabilmektedir. Yatay örgütlenmelerde hiyerarşik örgütlere göre daha fazla belirsizlik vardır. Yatay örgütlenmede, mobbingin kaynağı kurumlardaki belirsizlik ortamlarıdır (Leymann, 1990). İyi olmayan yönetim anlayışı, iletişimsel kopukluklar, liderlerin yetersizliği, stresli çalışma ortamı, bireylerin beklentileri karşılayamaması, yeneden yapılanma süreci, rekabete bağlı işini kaybetme korkusu, konumu koruma içgüdüsü, yeni fikirlerin üretilmesinde yetersizlik, rutin tekrarlar vb. gibi durum ve davranışlar mobbing vakalarına yol açabilir. Aynı zamanda üst yönetimin kurumda mobbingin olduğuna inanmamaları, söz konusu vakaların devamlılığına neden olabilir (Atman, 2012).

4.3. Sosyal Nedenler

Mobbing vakalarının yaşanması ve ne sıklıkla yaşandığı, içinde bulunulan toplumun kültürel yapısı, ekonomik durumu, sosyal yapısı, ahlaki norm ve değerleri ile yakından ilişkilidir. Mobbingin oluşmasına zemin hazırlayan toplumsal etmenlere örnek olarak; öz güven yetersizliği, göç, yabancılaşma, işyerlerinde liyakate değer verilmeyişi, hemşerilik bağı, güçlünün zayıfı olanı ortadan kaldırma düşüncesi, kişilerin kapasitelerinin üzerinde görev ile çalıştırılmaları, birlikte çalışma ve başkasına karşı duyarlılık hissetme kültürünün yok olması, değişimleri (teknolojik, ekonomik vb.) ve yeniliklerin iş görenlerin aleyhine gelişmesi vb. verilebilir (Atman, 2012).

5. MOBBİNG SONUÇLARI

Mobbing yalnızca mağdur bireye zarar veren bir olgu değildir. Mağdur bireyin yaşadıkları tüm hayatına sirayet eder. Bunun anında mobbing kurumsal

yapılara ve toplumun sosyal ve ekonomik düzenine de zarar veren bir durumdur. Aşağıda mobbingin sonuçları ayrıntılı şekilde verilmeye ve örneklendirilmeye çalışılmıştır (Atman, 2012; Tınaz 2006; Çukur, 2016).

5.1. Bireysel Sonuçlar

Mobbingin bireysel sonuçları ekonomik sonuçlar, sosyal sonuçlar ve ruhsal ve fiziksel sağlığa ilişkin sonuçlar şeklinde gruplandırılmıştır.

5.1.1. Ekonomik Sonuçlar

Mobbing yaşayan çalışanın maruz kaldığı ekonomik problemler bu grupta ele alınabilir. Örneğin yaşananlara dayanamayıp işten ayrılan çalışanın iş kaybı nedeni ile düzenli gelirini kaybetmesi, yaşadığı fiziksel ve ruhsal travmaların tedavisi için harcanan sağlık giderleri vb. verilebilir.

5.1.2. Sosyal Sonuçlar

Mağdurun mobbing neticesinde sosyal hayatında yaşanan bozulmalar bu grupta yer alır. Örnek olarak sosyal imajının zarar görmesi, depresif tavırlarından ötürü dışlanma yaşaması, mesleki kimliğinin körelmesi, aile içerisinde başarısız damgasına maruz kalması vb. bu gruptadır.

5.1.3. Ruhsal ve Fiziksel Sağlığa İlişkin Sonuçlar

Mağdurun psikolojik ve fiziksel sağlığına mobbingin olumsuz yansımaları bu grupta değerlendirilir. Depresyon, panik atak, tansiyon, kalp rahatsızlıkları, dikkat dağınıklığı, ellerde terleme-titreme, özellikle sırt-baş ağrıları, mide-bağırsak sendromları, iştahsızlık ya da aşırı iştah, özgüven-özsaygı kaybı, cilt problemleri, şok, bayılma, travma sonrası stres bozukluğu vb. durumlar bu gruba örnek olarak verilebilir.

5.2. Kurumsal Sonuçlar

İçerisinde mobbing vakası yaşanan kurumlar mobbingin olumsuz etkilerinden fazlasıyla etkilenir. Bu yüzden kurumların geleceği açısından mobbinge karşı en fazla dikkatli olması gereken kesim yöneticileridir. Mobbingin kurumlarda neden olduğu olumsuz sonuçlara; personelin hastalık izinlerinin, sağlık raporlarının sayısının artması, yetkin personellerin işi bırakması, iş devir hızının artması, yeni

personel alımı ve oryantasyon sürecinin maliyeti, genel verimlilik, kalite ve performansta düşüş, işsizlik maliyeti, çalışanlara ödenen tazminatlar, yasal süreçlerin maliyetleri, erken emeklilik için ödemeler, kurumun olumsuz imajı vb. verilebilir.

5.3. Toplumsal Sonuçlar

Mobbingin olumsuz yansımaları genel toplumsal yapıda da kendisin gösterir. Mobbing toplumun genel ekonomik yapısının bozulmasının yanında sosyal düzende de yıkımlara neden olabilir. Mobbingin toplumsal yansımalarına örnek olarak; mağdurların sağlık giderlerinin artması, sigorta masraflarının artması, işsizlik, yetenekler ve nitelikler altında çalıştırılmaktan ortaya çıkan vergi kayıpları, sosyal yardımlara talep artışı, erken emeklilik oranlarında artışı, nitelikli iş gücü kaybı, aile yapılarında bozulmalar, mutsuz kişiler, mutsuz aileler, mutsuz iş ortamları, güven kayıpları vb. verilebilir.

6. MOBİNGE İLİŞKİN SORUMLU KAMU KURULUŞLARI VE YASAL DÜZENLEMELER

Çalışma hayatının düzenlenmesi, denetlenmesi, çalışanların güvenli ve sağlıklı bir ortamda çalışabilmeleri ve haklarının korunması adına Türkiye’de hem kamusal kurumlar hem de Türkiye’nin de taraf olduğu ulusal ve uluslararası yasal düzenlemeler mevcuttur. İlgili kamu kuruluşlarının ve ulusal ve uluslararası yasal düzenlemelerin sosyal hizmet uzmanı tarafından yakından takip edilmesi sosyal hizmet uygulamaları açısından çok elzemdir, çünkü vakaların bildirilmesi, tespit edilmesi, denetlenmesi, mağdurun hakkının aranabilmesi, desteklenmesi, uygulayıcıların cezalandırılması vb. gibi süreçlerde bu kamu kurum ve kuruluşları ve yasal düzenlemeler mağdura, süreci yönetenlere ve sosyal hizmet uzmanına yol haritası niteliğindedir. Aynı zamanda bu kuruluşlar yasal düzenlemeler ışığında mobbing vakalarında eşgüdümlü çalışarak bireylerin iyilik halini maksimize etmek adına birlikte hareket ederler. Örneğin iş yerinde mobbinge maruz kaldığı iddiası ile sosyal hizmet uzmanından destek isteyen bir çalışanın mağdur olduğu ispatlanır ise; yasal haklarının neler olduğu, nereye bildirim yapılacağı, tedavi ve rehabilitasyon sürecinde destek kamu kuruluşları, yasal süreçlerin nasıl işleyeceği, uygulayıcı hakkında bildirim, denetim ve yaptırımların neler olduğu ve hangi kamu kurumunun bunu takip edeceği gibi konular ilgili kamu kuruluşlarının ve yasal düzenlemelerin ışığında gerçekleştirilir.

6.1. Sorumlu Kamu Kuruluşları

İş yaşamına ilişkin düzenleme, denetleme yapmak, politikalar geliştirmek, iş yaşamında karşılaşılan sorunların çözümünü sağlamak, istihdamı artırmak, kalifiye iş gücü kaynağını oluşturmak, sosyal güvenliği yaygınlaştırmak için tedbirler almak, iş sağlığı ve güvenliği anlayışını geliştirmek ve çalışan tüm bireylerin güvenli ve sağlıklı bir ortamda çalışmalarını sağlamak sorumluluğu Türkiye'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na aittir. Çalışan bireylerin güvenliğini ve sağlığını tehdit eden mobbing vakalarında da ilk sorumluluk Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndadır.

İş yerlerinde çok yaygın görülen mobbing vakalarının önlenmesi, toplumun bu konu hakkında bilinçlenmesi amacıyla tüm çalışanları içerisine alan 2011/2 sayılı İşyerlerinde Psikolojik Tacizin Önlenmesi Başbakanlık Genelgesi 27879 sayılı Resmi Gazete'de 19.03.2011 tarihinde imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Ulusal mevzuat düzenlemelerinden olan bu genelgenin 5. maddesine istinaden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı içerisinde ilgili taraflar ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile Psikolojik Tacizle Mücadele Kurumu kurulmuştur. Kurumun görevi, iş görenlerin maruz kaldığı mobbingin önüne geçmek adına vakaları incelemek, değerlendirmeler yapmak ve vakaların yaşanmaması için önleyici politikalar geliştirmektir.

Mobbing gibi bireylerin biyolojik, psikolojik ve sosyal sağlıklarına zarar veren bir olguda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yanında farklı kamu kurumlarının da sorumlulukları vardır. Örneğin vakaların yaşandığı kurumlar ve o kurumların bağlı oldukları bakanlıklar sorumlulukta paydaştır. Benzer şekilde bireylerin yaşamış olduğu bu olumsuz durumun etkilerinden kurtulabilmele-ri adına görevli olan kamu kuruluşları da paydaşlar arasındadır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, İç İşleri Bakanlığı başta olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşları sorumluluğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile paylaşmaktadır.

6.2. Uluslararası Düzenlemeler

Çalışma hayatına ilişkin Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler vardır. Bunlardan bir tanesi 2007/11907 sayısıyla 26488 sayılı Resmi Gazete'de 09.04.2007 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartıdır. Av-

rupa Sosyal Şartı'nın 26. maddesinde "tüm çalışanlar onurlu çalışma hakkına sahiptir" denilmektedir.

Mobbingin insan hakkı ihlali olduğunu belirten ve Türkiye'nin de taraf olduğu diğer uluslararası düzenlemeler; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Prensipleri, İnsan Hakları Beyannamesi şeklindedir.

6.3. Ulusal Düzenlemeler

Türk Hukuk Sistemi içerisinde mobbing ile ilişkili bağımsız kanun düzenlemesi olmamakla birlikte 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda mobbinge ilişkin düzenleme yer alır. Bu kanunların dışında, psikolojik taciz kapsamında ele alınan saldırı davranışları, mevzuatın farklı alanlarında dağınık şekilde bulunur. Bu fiillere dair mevzuat mobbing ile ilişkilendirilebilir (Gedikkaya, 2019: 55). Mevzuata ilişkin bilgiler aşağıda verilmiştir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bilgilendirme Rehberi, 2017).

- ◇ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası: Mobbing mağdur bireyin kişilik haklarına ve onuruna saldırıdır. Bu kapsamda mobbing Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın temel hak ve hürriyetlerin niteliğini belirleyen 12. maddesi ve bireylerin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığını düzenleyen 17. maddesine aykırı bir davranıştır.
- ◇ Türk Medeni Kanunu: Bireylerin haklarına yönelik saldırı niteliğinde olan mobbing, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 2., 23. ve 25. maddeleriyle güvence altına alınan kişiliğin korunmasına yönelik hükümlere aykırılık teşkil eder.
- ◇ Türk Ceza Kanunu: Bu kanunun temel amacı bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Hak ve özgürlüklere saldırı niteliğinde olan mobbing Türk Ceza Kanunu'nun 96., 105., 106., 107., 117., 122., 123., 124., 125, 132., 133., 134. ve 135. maddeleri ile ilişkilidir.
- ◇ İş Kanunu: Bu kanunda mobbing uygulayanlara nasıl yaptırım yapılacağına ilişkin maddeler bulunmaktadır. Mobbing uygulayıcısı işveren ise 5. ve 24. maddeler kapsamında, diğer çalışanlar ise 24. madde kapsamında değerlendirilmektedir.

- ◇ Devlet Memurları Kanunu: 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre yöneticiler memurlarına eşitlik ve hakkaniyet içerisinde davranmalıdır (madde 10). Yine aynı kanunun 21. maddesi mağdurun şikayet yapabilmesini, 125. maddesi mobbingi uygulayana verilecek cezayı ve 135. maddesi itiraz hakkını garanti altına alır.
- ◇ İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu: 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu işverene iş görenlerinin işe dair sağlık ve güvenliklerini sağlama sorumluluğunu yükler (madde 4).
- ◇ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu: 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, kamu hizmetlerinin sunumunda etkin ve bağımsız şikayet sistemi kurmak suretiyle, yönetimin bütün işlem, eylem, tutum ve davranışlarını, insan haklarına uygun adalet anlayışıyla, hakkaniyet ve hukuka uygunluklarının incelenmesi, araştırılması ve öneriler geliştirilmesi amacıyla hizmet eder (madde 1).
- ◇ İş Yerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi Genelgesi: 2011/2 sayılı bu genelge kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşlarında gerçekleşen psikolojik tacizin önlenmesi amacıyla çıkartılmıştır. 8 maddeden oluşan bu genelge psikolojik tacizin önlenmesi adına işverenlere, tüm çalışanlara, toplu sözleşme metinlerine, ALO 170 destek hattına, Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulunun kurulmasına, denetimlere, iş ve işlemlerin özel hayatın gizliği esasıyla yapılmasına, farkındalık artırıcı çalışmalara ve kimlerin bunu yapması gerektiği konularına atıfta bulunmuştur.

Türkiye’de mobbinge ilişkin her türlü bilginin alınabileceği, şikayetlerin ve başvuruların yapılabileceği farklı mekanizmalar mevcuttur. Bu mekanizmalar; dilekçe ile Türkiye Büyük Millet Meclisi ile yetkili idari makamlar, Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER), ALO 170 hattı, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve yargı yolu şeklinde sıralanabilir.

7. MOBBİNG VE SOSYAL HİZMET

Sosyal hizmet, insanların doğayla ve diğer insanla yaşadıkları çelişkilerin çözümüne yardım etmeyi amaçlayan; bahsi geçen yardımı birey, grup ve toplum

düzeylerinde değişim yaratarak gerçekleştirmeye çalışan bir meslektir (Kongar, 1972). Diğer bir tanıma göre sosyal hizmet “toplumsal değişimi, gelişimi, sosyal uyumu, insanların güçlendirilmesini ve özgürleştirilmesini ilke edinen uygulama temelli bir meslek ve disiplin olarak tanımlanmaktadır. Sosyal adalet, insan hakları, ortak sorumluluk ve farklılıklara saygı, sosyal hizmetin merkezindedir” (IFSW, 2014). Tanımlarda görüldüğü üzere sosyal hizmet meslek disiplininin olmazsa olmazı ihtiyacı olana yardım etmekten geçer, fakat burada kasıt klasik maddi yardımdan çok daha fazlasını içerir. Bireylerin, grupların ve toplumların yaşamış oldukları sorunlarla nasıl başa çıkacaklarının, nasıl güçlü olacaklarının, hangi noktalarda değişim gerektiğinin onlara öğretilmesi ve yaşanacak başka sorunlarla da bu güçlerle baş etmelerinin sağlanmasıdır. Bunun yanında sosyal hizmetin amaçlarını; problem çözme süreçlerini etkin kılarak bireylerin baş etme ve gelişim kapasitelerini arttırmak, bireyleri kaynaklarla, fırsatlarla ve hizmet sunan sistemlerle bir araya getirmek, bireylere kaynak, fırsat ve hizmet sunan sistemlerin etkin ve insanca çalışmalarını teşvik etmek, sosyal politikalar geliştirmek, bireylerin ve toplumun refahını yükseltmek şeklinde sıralayabiliriz (NASW, 1982). Sosyal hizmet uzmanları farklı alanlarda bu amaçları yerine getirmek için hizmet verir. Sosyal hizmet uzmanlarının iş ortamlarında bahsi geçen amaca yönelik olarak yerine getirmeleri gereken görevler; çocuk bakım desteği, ailevi problemlere destek, kurum içi eşitlik ve adalet faaliyetleri, emeklilik planlarına destek, bağımlılıklarla mücadele konusunda danışmanlık, personel gelişimi, eğitim çalışmaları, tehlikeli çalışma koşulları ile mücadele, fiziki ve sosyal çevre koşulları hakkında danışmanlık, yönetim çalışan uyumunun sağlanması varsa uyuşmazlıklarda arabuluculuk vb. şeklinde sıralanabilir (Zastrow, 2013). Aynı zamanda sosyal hizmet uzmanları çalışanların biyopsikososyal sağlıklarına zarar veren mobbing gibi olumsuz durumlarla da savaşıyor.

Mobbing konusu bireylerin, grupların ve toplumların üzerinde duygusal ve diğer olumsuz etkileri nedeni ile sosyal hizmet açısından önemli bir konudur. Saygı ve itibar görme her bireyin hakkıdır. İş yerlerinde bireylere nasıl davranıldığı bu açıdan temel insan hakkı sorunu olarak düşünülebilir (Özmete ve Laleoğlu, 2013: 24). Bir insan hakkı ihlali olan mobbing vakalarına karşı ülkemizde sosyal hizmet alanında yapılan çok fazla çalışma olduğunu söylemek ne yazık ki mümkün olamamaktadır. Ancak farklı ülkelerde çeşitli uygulama programları kapsamında iş yerinde sosyal hizmet faaliyetleri aktif olarak hizmet vermekteyken, Türkiye’de sosyal hizmet mesleğinin dahil geç kurumsallaşması nedeni ile iş

yerinde sosyal hizmet faaliyetleri gerçekleştirilememektedir (Yanardağ ve Zubaroğlu Yanardağ, 2020: 2270). Bu açığın hızla kapatılması ve ülkemizde de uygulamanın hızlıca hayata geçirilmesi gerekmektedir. Sosyal hizmet uzmanlarının her kuruma istihdamının yapılmaması, yapılan istihdamlarda görev tanımlarının ve sorumluluklarının belli olması ve iş yüklerinin çok fazla olması kurumlarda mobbing vakalarında aktif görev alabilmelerinin önündeki en büyük engellerdir. Örneğin sağlık kuruluşlarına atanan sosyal hizmet uzmanları görev ve sorumlulukları Tıbbi Sosyal Hizmet Uygulama Yönergesi ile belirlenmiştir. Yönerge içerisinde sosyal hizmet uzmanlarına çok fazla iş yükü düşmekte buna karşılık istihdam sayıları yetersiz olmaktadır. Böylesi durumlarda sosyal hizmet uzmanı hastane içerisinde yaşanan mobbing vakalarında ve çalışanlara zarar veren farklı vakalarda aktif görev alamamaktadır. Bunun yanında ülkemizde yapılan çalışmalar doğrultusunda sosyal hizmet uzmanlarının da mobbing vakalarında mağdur olduğu görülmektedir (Özmete ve Laleoğlu, 2013; Uzun ve Artan: 2020).

Sosyal hizmet meslek ve disiplininin profesyonel uygulayıcıları olan sosyal hizmet uzmanlarının her vakada olduğu gibi mobbing vakalarına karşı yapması gereken bir dizi müdahale vardır. Sosyal hizmet müdahaleleri sosyal hizmette planlı müdahale süreci olarak adlandırılan tanışma, ön değerlendirme, planlama, uygulama, son değerlendirme, sonlandırma ve izleme süreçlerden oluşur. Bu aşamalar sayesinde sosyal hizmet uzmanı mobbing mağduru bireyle daha kolay ve daha çabuk iletişim kurabilir. Sosyal hizmet uzmanları müdahalelerini gerçekleştirirken sosyal hizmet değerlerine (hizmet, sosyal adalet, kişinin onuru ve değeri, insan ilişkilerinin önemi, güvenirlilik ve yetkinlik) ve etik ilkelerine (sosyal hizmet uzmanlarının öncelikli amacı, desteğe ihtiyaç duyan bireylere yardım etmek ve sosyal problemleri ele almak, sosyal adaletsizlikle savaşmak, bireylerin doğuştan elde ettikleri değerlerine ve onuruna saygı duymak, bireyler arası ilişkilerin önemini kabul etmek, tüm bireylere güvenilir biçimde davranmak, bireysel yeterlilik alanlarında müdahalelerde bulunmak ve mesleki alanını genişletmek) riayet etmek zorundadır. Çünkü bu değerler ve etik ilkeler müdahale sürecinde uzmana profesyonel bakış açısı ile ışık tutar. Uzmanın etik bakımından hata yapmasının önüne geçer, mobbing mağduru bireyin en yüksek yararı için nasıl profesyonel hareket tarzı gerekli bu konuda uzmanı destekler, aynı zamanda etik ikilem yaşanması söz konusu ise uzmanın nasıl karar vermesi gerektiği konusunda uzmana kaynak sunar. Mobbing vakalarına müdahale sürecinde sosyal hizmet uzmanlarının verilen bilgilere ilave olarak bir takım rolleri ve işlevleri

yerine getirmesi beklenir. Bu roller; bağlantı kurucu, savunuculuk, eğiticilik, vaka yöneticiliği, danışmanlık ve sosyal değişim ajanlığı rolleridir (sosyal hizmet uzmanlarının rolleri mobbing vakası özelinde değerlendirilmiştir tüm rollerine burada yer verilmemiştir). Bahsi geçen palanlı müdahale süreci, değerler ve etik kurallar ve roller mobbing vakalarında her düzeyde müdahale için (mikro, mezo ve makro) geçerlidir (Duyan, 2014; Sheafor ve Horejsi, 2015; Zastrow, 2013).

Mikro müdahalelerin hedefi direkt mobbing mağdurlarıdır. Mağdurun yaşamış olduğu travmadan sağaltılması, stresle baş etmesi, içindeki gücünü keşfetmesi, hayata, işine yeniden uyum sağlayabilmesi adına bu müdahale türü gerçekleştirilir. Örneğin mobbing mağduru bir çalışanın performansında ve işe devamda azalma, akut stres bozukluğu, kaygı, anksiyete, depresyon, daha uzun vakalarda travma sonrası stres bozukluğu görülebilir. Böylesi bir vakanın yaşanması durumunda kurumda görevli sosyal hizmet uzmanı bilişsel davranışçı terapi yöntemi ile mağdur çalışanın kök inançlarında değişim sağlamaya ve yaşadıklarını sağaltmaya çalışabilir. Sanat terapisi yöntemi ile mağdurun bilinçaltında kalan direk dile getiremediği olumsuz tecrübelerin farklı sanat alanlarının kullanılarak dışarıya çıkartılması sağlayabilir. Eğitici rolü yardımıyla mağdurun iletişim ve ifade yeteneğinin gelişimini, potansiyellerini keşfedebilmesini, güçlendirilmesini destekleyebilir. Danışman rolüyle her daim kendisine destek olacak ve yol gösterecek bir kişinin kurumda varlığını hissettirebilir. Arabulucuk rolü ile mağdur çalışani ihtiyaç duyduğu kaynaklarla bir araya getirebilir. Savunuculuk rolü ile mağdur çalışanın hakkını her mecrada savunurken vaka yöneticiliği rolü ile mağdur çalışanın değerlendirilmesini, hizmetlerin planlanmasını, uygulamaların takip ve koordinasyonun sağlayabilir.

Mezo müdahaleler küçük grup müdahalelerini içerir. Örneğin mobbing mağdurlarının bir araya getirildiği bir grup çalışması yapılması ya da mobbing mağduru çalışanın ailesi ile yapılacak bir uygulama da mezo müdahale grubundadır. Bu müdahale türünün amacı mobbingin vakasının küçük grup üzerindeki olumsuz etkilerinin yok edilmesidir. Grup çalışması, bireysel olarak kendisini ifade etmekte güçlük çeken bireylerin benzer sorunlar yaşayan kişiler arasında kendisini daha rahat ifade etmeleri bakımından ve zaman, mekan, performans bakımından da daha az maliyetli olması açısından avantajlıdır. Fakat sosyal hizmet uzmanının mobbing mağduru ile ya da mağdurun yakınları ile grup çalışması planlaması yaparken onların grup çalışmasına uygun olup olmadığını çok

iyi değerlendirmesi gerekir. Makro müdahalelerde sosyal hizmet uzmanı danışman, eğitici, savunucu, bağlantı kurucu rollerini yerine getirir.

Makro müdahaleler mobbinge karşı daha geniş kitlelere yönelik gerçekleştirilmesi gereken müdahale yöntemidir. Topluma yönelik farkındalık kazandırma, kamuoyu oluşturma, politikalara destek verme, projeler geliştirme, tüm kuruma yönelik bilinçlendirme vb. müdahaleler makro müdahaleye örnektir. Sosyal hizmet uzmanları makro müdahale süreçlerinde sosyal değişim ajanlığı rolünü üstlenir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarihi çok eskilere dayanan mobbing olgusu, 1980'li yıllardan sonra incelenmeye başlanmış, 2000'li yıllardan sonra kavrama verilen önem daha fazla artmıştır. Mobbing kişileri psikolojik ve fiziksel olarak yıpratır, bezdiren, tüketen, korkutan, yıldırır bir kavramdır. Mobbing iş yaşamında iş görenlerin ve örgütlerin sağlıkları, refah seviyeleri ve gelişmeleri önünde çok büyük bir engel teşkil eder. Yapılan araştırmalar mobbing vakalarının kurumlarda ve çalışanlarda; zaman kayıplarına, performanslarda düşmelere, işin niteliğinde ve kalitesinde azalmalara, örgütsel bağlılığın yok olmasına, işten ayrılmaların artmasına, iş gören devir hızlarının yükselmesine, mobbing nedeniyle boşalan yerlere gelen yeni personelin maliyetlerinin (eğitim, sigorta, oryantasyon vb maliyetler) artmasına, sağlık maliyetlerinde ve hastalık izinlerinde artmalara, işe devamsızlıklarına, örgütsel imajının ve iklimin bozulmasına, çalışanlar arasındaki ilişkilerin bozulmasına vb. gibi olumsuz etkilere neden olur, bu yüzden mobbing vakalarının önlenmesi için bilinçli mücadele verilmesini gereklidir. Mobbingin önüne geçilmez ise, çalışanlar kurumsal değerlere ve normlara kayıtsız kalırlar. Bunun sonucunda örgütsel anomiler ve yabancılaşmalar yaşanır (Yılmaz, Ergun Özler ve Mercan, 2008: 352; Erdem ve Parlak, 2010: 267; Tengilimoğlu ve Akdemir Mansur, 2009: 83; Özkul ve Çarıkçı, 2010: 483).

Çalışanlar genellikle yavaş gelişmesi sebebiyle mobbing sürecinin başlarında yaşadıkları problemi tanımlama ve sorunun nedenlerini belirlemede zorlanırlar. Çalışanın uzunca bir süre ve belirli aralıklarla kurumdaki davranışları ve hayat tarzı diğer kişilerin önünde alay konusu olur, çalışan aşağılanır, çalışanın başkalarıyla iletişim kurmasına engel olunur veya yaptığı işler eleştirilir. Mobbing

mağduru çalışan, kendisine yöneltilen sinsice ve düşmanlık besleyen davranışlara karşılık vermekte zorlanır, kendisini çaresiz ve savunmasız hisseder. Mağdur çalışanın kişilik özelliği, iş güvencesizliği, mobbingi uygulayan kişi ya da kişilerin kurum içerisindeki güçlü konumları, mobbing vakasına tanıklık eden kişinin olmaması veya tanıkların tehdit gibi yollarla susturulmuş olmaları vb. gibi farklı nedenlerle mağdur çalışan sorumlu tutulduğu suçlamalardan kendisini aklayamaz ve savunamaz. Ayrıca mağdurun savunmasız hali psikolojik şiddeti ve bu şiddetin etkilerini yeniden üretir. Sonuç olarak psikolojik şiddet süreci, mağdur çalışanın kurumdaki konumunu, zihinsel, fiziksel ve sosyal sağlığını üzerindeki olumsuz etkiler (Özen Çöl, 2008: 110). Bu kısır döngü sürekli devam eder.

Mobbinge mücadelede kapsamında kurumların ilk yapması gereken şey farkındalığın artırılmasıdır. Bahsi geçen farkındalığın, hem mağdur tarafından hem de işveren, diğer çalışanlar ve tüm toplum tarafından sağlanmış olması gereklidir. Mobbinge mücadele edilebilmesi adına herkesin bir şeyler yapması zorunludur. Mücadelenin doğru sonuçlar vermesi konunun tam olarak anlaşılması ile mümkündür. Bu noktada konunun tam olarak ifade edilebilmesi için kamuoyu bilgilendirmeleri, duyarlılıkların artırılması çalışmaları, oryantasyon eğitimleri, hizmet içi eğitimler, yasal düzenlemeler, denetlemeler, şeffaflık vb. konular çok elzemdir. Aynı zamanda bütün iş görenlerin birbirlerine saygı duydukları işyeri kültürü oluşturmak, mobbingin meydana gelme riskini minimum seviyeye indirmeye yardımcı olur. Üst yönetimin her daim kurumlarda böylesi istenmeyen durumlara karşı hazırlıklı olması ve personellerinin böylesi durumlardan muzdarip olmamaları için çalışmalar yapması da zorunludur. Çünkü mobbing mağdurlarının yaşadıkları ile tek başlarına mücadele etmeleri çok zordur. Yaşadıkları travmalar hayatlarının her noktasına sirayet edecektir.

Mobbing, örgütler için kanser ya da bulaşıcı hastalık gibi düşünülebilir. Bu sebepten ötürü mobbing vakalarının öncelikle erken teşhis edilmesi, daha sonra ilerlemesinin önlenmesi ve tedavi edilmesi çok önemlidir. Doğru tedavilerinin uygulanmaması, vakanın geç teşhis edilmesi, vakanın kurumlarda farklı alanlara sirayet etmiş olması hastalığın önüne geçilemeyecek boyutlara ulaşmasına ve hayati alanlara zarar vermesine neden olabilir. Mobbing mağdurlarının yaşadıkları konusunda suçlu olmadıklarını, bunları hak etmediklerini bilmesi gerekir. Bu süreçte mağdurların psiko-sosyal yönden desteklenmesi, sorunlarla baş edebilmeleri için içlerinde bulunan potansiyel gücün ortaya çıkartılması

gerekmektedir. Örgütlerin de mobbingin yaşanmadığı, adil, eşitlikçi, şeffaf, hakkaniyetli kurumlar olması için gerekli düzenlemeler ve denetlemelerin yapılması önemlidir. Bu noktada kurumlarda sosyal hizmet uzmanlarının süreci kontrol ve takip edebilmeleri için istihdamı elzemdir. Tıpkı iş yeri hekimleri gibi kamu, özel ya da sivil toplum kuruluşu fark etmeksizin belli bir çalışanın üzerinde hizmet veren tüm kurumlara sosyal hizmet uzmanlarının istihdam edilmesi önerilmektedir. Sosyal hizmet işyerinde yaşanan sorunların üstesinden gelmeye ve böylece çalışan herkes için daha onurlu bir çalışma ortamının oluşumuna ve buna katkı sağlamaya destektir (Bates ve Thompson, 2007: 283). İş yerlerinde sosyal hizmet uygulamaları kapsamında mobbinge karşı sosyal hizmet uzmanları her türlü önlem almalı, takibi yapmalı ve kurumları insan onur ve değerine yaraşır, personel tatmini maksimum olan, verimli, kaliteli ürünlerin ortaya çıkarıldığı yerlere dönüştürmek için ellerinden geleni yapmalıdırlar.

Aynı zamanda mobbingin tüm kurumlarda yaşanan bir sorun olduğu düşünüldüğünde çözüm sürecinde de tüm kurumlar yer almalıdır. Başta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmak üzere tüm Bakanlıkları dahil edildiği mobbing vakalarının takip edilebileceği bir veri tabanı ve mağdurların bilgilerinin gizli kalması koşuluyla platformlar oluşturulmalı, veriler düzenli olarak kontrol edilmeli, en fazla vakalar hangi kurumlarda tespit edilerek bu vakalara sebep olan mobbing uygulayıcıları hakkında gerekli işlemler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKGEYİK, Tekin, Meltem Güngör Delen, Şelale Uşen ve Umay Omay (2009). "İşyerinde Psikolojik Taciz Olgusu: Niteliği, Yaygınlığı ve Mücadele Stratejisi", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt: 56, ss. 91-150.
- ATMAN, Ümit (2012). "İş Yerinde Psikolojik Terör: Mobbing", **Sağlıkta Kalite ve Performans Dergisi**, Cilt: 3, ss.157-174.
- AYDIN, Şule, Nilüfer Şahin, ve Dilek Uzun (2007). "Örgütlerde Yaşanan Psikolojik Şiddet Sorunlarının Konaklama İşletmeleri Açısından Değerlendirilmesi", *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, ss. 61-74.
- BATES, John ve Neil Thompson (2007). "Workplace Well-Being: An Occupational Social Work Approach", **Illness, Crisis & Loss**, Cilt: 15, Sayı: 3, ss. 273-284.
- ÇETİN, Cemile ve Nurgül Bağcı Kurt (2014). "Mobbing ve Çalışan Sağlığı", **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt: 25, Sayı: 2, ss. 111-126.
- ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI (2017). İşyerlerinde Psikolojik Taciz (**Mobbing**) **Bilgilendirme Rehberi (4. Baskı)**, Ses Reklam, Ankara.
- ÇARIKÇI, İlker H. ve Hüseyin Yavuz (2009). "Çalışanlarda Mobbing (Psikolojik Şiddet) Algısı: Sağlık Sektörü Çalışanları Üzerine Bir Araştırma", **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 10, ss. 47-62.
- ÇUKUR, Cengiz (2009). **Türk Hukuku ve Karşılaştırmalı Hukukta İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)**, Uzmanlık Tezi, TBMM Basımevi, Ankara.
- ÇUKUR, Cengiz (2016). **Türk Hukuku ve Karşılaştırmalı Hukukta İşyerinde Psikolojik Taciz**. TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, TBMM Basımevi, Ankara.
- DUYAN, Veli (2014). **Sosyal Hizmet Temelleri, Yaklaşımları, Müdahale Yöntemleri**, Sosyal Çalışma Yayınları, Ankara.
- EINARSEN, Ståle (2000). "Harassment and Bullying at Work: A Review of The Scandinavian Approach", **Aggression and Violent Behavior**, Cilt: 5, Sayı: 4, ss.379-401.
- ERDEM, Mustafa Ruhan, ve Benay Parlak (2010). "Ceza Hukuku Boyutuyla Mobbing", **TBB Dergisi**, Cilt: 88, ss. 261-286.

- FORSYTH, Donelson R. (2010). **Group Dynamics (5th ed.)**, Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- GEDİKKAYA, Muhammed Tolga (2019). Kamuda Psikolojik Taciz (Mobbing) İle Mücadele Politikasının Değerlendirilmesi: Psikolojik Taciz Genelgesi Örneği, **Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 53-70.
- GÜRDOĞAN, Arzu (2012). "Mobbing Kavramının Birey ve Örgüt Açısından Önemi", **Yeni Fikir Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 9, ss. 64-74.
- IFSW. <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/> Erişim Tarihi: 12.09.2021.
- İZMİR, Gökalp ve Aygül Fazlıoğlu (2011). İşyerinde Psikolojik Taciz (**Mobbing**) ve **Çözüm Önerileri Komisyon Raporu**, TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Yayınları, No: 6.
- KAYHAN, Necati (2018). "Üniversitelerde Mobbing İle Mücadele ve Kurumsallaşma Sorunları", **Ombudsman Akademik**, Cilt: 4, Sayı: 8, ss. 39-57.
- KONGAR, Emre (1972). **Sosyal Çalışmaya Giriş**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- LEYMAN, Heinz (1996). "The Content and Development of Mobbing at Work", **European Journal of Work and Organizational Psychology**, Cilt: 5, Sayı: 2, ss. 165-184.
- MARMOT, Micheal, Johannes Siegrist ve Tores Theorell (2006). **Sağlık ve İş Yerindeki Psikososyal Ortam**, Editör: Micheal Marmot ve Richard G. Wilkinson, İncev Yayınları, İstanbul.
- MERCANLIOĞLU, Çiğdem (2010). "Çalışma Hayatında Psikolojik Tacizin (Mobbing) Nedenleri, Sonuçları ve Türkiye'deki Hukuksal Gelişimi", **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 37-46.
- MATTHIESEN, Stig Berge ve Ståle Einarsen (2007). "Perpetrators and Targets of Bullying at Work: Role Stress and Individual Differences", **Violence and Victims**, Cilt: 22, Sayı: 6, ss. 85-104.
- NAMIE, Gary (2003). "Workplace Bullying: Escalated Incivility", **Ivey Business Journal**, Cilt: 68, Sayı: 2, ss. 1-6.

- NAMIE, Gary., ve Ruth Namie. (2009). "US Workplace Bullying: Some Basic Considerations and Consultation Interventions", **Consulting Psychology Journal: Practice and Research**, Cilt: 61, Sayı: 3, ss. 202-219
- NASW (1981). Standarts for the Classification of Social Work Practice, Washington.
- NASW (2021). "Read the Code of Ethical Principles", <https://www.socialworkers.org/About/Ethics/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics-English>, (Erişim Tarihi: 07.11.2021).
- ÖZEN ÇÖL, Serap (2008). "İşyerinde Psikolojik Şiddet: Hastane Çalışanları Üzerine Bir Araştırma", **Çalışma ve Toplum**, Cilt: 4, ss. 107-134.
- ÖZKUL, Burcu ve İlker H. Çarıkçı (2010). "Mobbing ve Türk Hukuku Açısından Değerlendirilmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 1, ss. 481-499.
- ÖZMETE, Emine ve Ayşegül Laleoğlu (2013). "İnsani Hizmet Örgütlerinde Sosyal Çalışmacıların Karşılaştıkları Mobbing Davranışları İle İş Tatmini ve Sağlık Sorunları Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi", **Toplum ve Sosyal Hizmet**, Cilt: 24, Sayı: 2, ss. 23-44.
- POLAT, Oğuz. (2016). "Şiddet", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 1, ss.15-34.
- SHEAFOR, Bradford W. ve Charles J. Horejsi (2015). **Sosyal Hizmet Uygulaması Temel Teknikler ve İlkeler**, Nika Yayınevi, Ankara.
- SLOAN, Lacey M., Tom Matyók, Cathryne L. Schmitz, & Glenda F. Lester Short (2010). "A Story To Tell: Bullying and Mobbing in the Workplace", **International Journal of Business and Social Science**, Cilt: 1, Sayı: 3, ss. 87-97.
- TENGİLİMOĞLU, Dilaver ve, Fatma Akdemir Mansur (2009). "İşletmelerde Uygulanan Mobbingin (Psikolojik Şiddet) Örgütsel Bağlılığa Etkisi", **Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 3, ss.83.
- TINAZ, Pınar (2006). "İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)", **Çalışma ve Toplum**, Cilt: 4, ss. 13-28.
- TINAZ, Pınar (2008). **İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing)**, Beta Yayınları, İstanbul.
- TUTAR, Hasan, ve Mahmut Akbolat (2012). "Sağlık Çalışanlarının Yönetici Cinsiyetleri Bakımından Mobbing Algıları", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 28, ss. 19-29.

- TÜNDE, Szigety (2012). "Early Predictors of Workplace Mobbing", **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, Cilt: 33, ss. 418-422.
- ULUSOY, Zeynep Duygu (2013). "Mobbing Suç Tipi İçin Bir Analiz Denemesi", **TBB Dergisi**, Cilt: 105, ss. 129-170.
- UZUN, Kıvanç ve Taner Artan (2020). "Sosyal Hizmet Uzmanlarının Mobbing (İş Yerinde Psikolojik Şiddet) Algısı ve Tükenmişlik ile İlişkinin Araştırılması: İstanbul İli Örneği", **Arch Health Sci Res**, Cilt: 7, Sayı:3, ss. 271-280.
- YANARDAĞ, Umut ve Melek Zubaroğlu Yanardağ (2020). "İş Yerinde Sosyal Çalışmayı Türkiye İçin Düşünmek". **Çalışma ve Toplum**, Cilt: 67, Sayı: 4, ss. 2249-2270.
- YAVUZ, Ercan, ve Arzu Gürdoğan (2013). "Örgütlerde Psikolojik Şiddet Hizmet İletmeleri Üzerine Bir Alan Araştırması", **Journal of Tourism and Gastronomy Studies**, Cilt: 1, Sayı: 4, ss.3-11.
- YILMAZ, Abdullah, Derya Ergun Özler ve Nuray Mercan (2008). "Mobbing ve Örgüt İklimi İle İlişisine Yönelik Ampirik Bir Araştırma", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 26, ss. 334-357.
- YİĞİTBAŞ, Çağla ve Süleyman Erhan Deveci (2015). "Sağlık Çalışanlarına Yönelik Mobbing", **Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi (MSG)**, Cilt: 11, Sayı: 42, ss. 23-28.
- ZASTROW, Charles (2013). **Sosyal Hizmete Giriş**, Nika Yayınevi, Ankara.

ÖN İNCELEMECİLER CUMHURİYET SAVCILARININ YETKİLERİNİ KULLANABİLİRLER Mİ?

Can the Preliminary Examiners Use the Authorities of the Republic Prosecutors?

Ömer YÜREKLİ*

Geliş Tarihi: 23.08.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 17.12.2021

Öz

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun yürürlüğe girdiği 04.12.1999 tarihine kadar yürürlükte kalan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (MMHKM), 1913 yılında kabul edilmiş geçici bir kanundur. Memurların yargılanma usulünü düzenleyen MMHKM'nin kabul ettiği sistem soruşturma sistemidir. Bu sisteme göre memurların yargılanabilmesi için idarenin soruşturma yaparak, kovuşturma açılmasına veya yargılama yapılmasına karar vermesi gerekmektedir. Dolayısıyla soruşturma sisteminde idari merciinin görevlendirdiği muhakkik Cumhuriyet savcısı yetkilerini kullanabilmekte idi. 4483 sayılı Kanununun kabul ettiği sistem ise izin sistemidir. Buna göre memur hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından hazırlık soruşturması yapılabilmesi ve bunun sonucuna göre de kovuşturma açılabilmesi için, yetkili idari merciinin soruşturma izni vermesi, soruşturma izni vermeden önce de mutlaka ön inceleme yapılması gerekmektedir. Bu noktada ön incelemecinin Cumhuriyet savcısının yetkilerini kullanıp kullanamayacağı gündeme gelmekte ve 4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan "4483 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Ceza Muhakemesi Kanununa (CMK) göre işlem

Abstract

Provisional Law on Prosecution of Public Servants (PLPPS), which remained in force until 04.12.1999, when the Law on the Prosecution of Civil Servants and Other Public Officials came into force, was a temporary law adopted in 1913. The system adopted by PLPPS, which regulates the procedure for the trial of civil servants, is the investigation system. According to this system, in order for the civil servants to be tried, the administration must make an investigation and decide whether to prosecute or to judge. Therefore, the investigator, who was assigned by the administrative authority in the investigation system, could use prosecutor powers. The system adopted by Law No. 4483 is the permission system. Accordingly, in order for the public prosecutor to carry out a preparatory investigation and to prosecute according to the outcome of this, the authorized administrative authority must give an investigation permit and a preliminary examination must be carried out before the investigation permit. At this point, it comes to the fore whether the preliminary examination can use the powers of the public prosecutor and the comments are made within the framework of the provision that "it can be processed according to the Criminal Procedure Law (CPL) in cases where there

* Sağlık Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi, omer_yurekli@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-2102-6149

yapılabileceği" yolundaki hüküm çerçevesinde yorum yapılmaktadır. Bu hükmü geniş yorumlayanlar olduğu gibi çok dar yorum yapanlar ve ılımlı yorum yapanlar da bulunmaktadır. Mezkur hüküm yorumlanırken, soruşturma sisteminden izin sistemine geçilmiş olması, muhakkikin veya ön incelemecinin yaptığı çalışmanın hazırlık soruşturması öncesi bir çalışma olması hususlarının dikkate alınması, 4483 sayılı Kanunda CMK'ya yapılan atıf dolayısıyla kanun koyucunun iradesinin mutlaka hesaba katılması gerekmektedir. Ayrıca 4483 sayılı Kanunun kabul edilmesinden sonra yürürlüğe giren CMK'da arama, el koyma, şahısları zorla getirme gibi temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendiren koruma tedbirlerine başvurunun katı kurallara bağlandığı görülmektedir. Bu bağlamda, konu eklektik bir yaklaşımla değerlendirilerek önerilerde bulunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ön İnceleme, Ön İncelemeci, Soruşturma Sistemi, İzin Sistemi, Cumhuriyet Savcısı

is no provision in the Law No. 4483" in the article 6 of the Law No. 4483. There are those who interpret this provision broadly as well as those who make very narrow comments and moderate comments. While interpreting the provision, the issues of the transition from the investigation system to the permission system, the fact that the work carried out by the investigator or the preliminary examiner is a work before the preparatory investigation must be taken into account, and the will of the lawmaker must be taken into account due to the reference to CPL in the Law No. 4483. In addition, it is observed that the application of protection measures directly related to fundamental rights and freedoms such as search, confiscation, subpoena in CPL, which came into force after the adoption of Law No. 4483, is bound by strict rules. In this context, the subject is evaluated with an eclectic approach and suggestions are made.

Keywords: Preliminary Examination, Preliminary Examiner, Investigation System, Permission System, Public Prosecutor

GİRİŞ

Türkiye, memurların görevleri ile ilgili olarak işledikleri iddia edilen suçlar dolayısıyla yargılanmalarında Osmanlı Devleti döneminden başlayarak idari güvence sistemini kabul etmiştir. Bunun nedeni memurları asılsız isnat ve iftiralardan korumaktır. Ayrıca memurların her suçlama vesilesiyle kovuşturmayla tabi tutulmasının, kamu hizmetlerinin işleyişinde aksamalara neden olabileceği, bunun da kamu otoritesinin saygınlığını zedeleyebileceği düşüncesi de bir başka nedendir. Dolayısıyla memurları görevlerini yaparken maruz kalabilecekleri haksız suçlamalardan korumak, bu suretle de kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesini sağlamak amacı söz konusudur.

İdari güvence sistemi içerisinde de farklı alt sistemler bulunmaktadır. Osmanlı döneminde kabul edilen ve Türkiye Cumhuriyetinde 1999 yılına kadar yürürlükte kalan Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatın (MMHKM) kabul ettiği sistem soruşturma (tahkik) sistemidir. Bu sistemin özelliği gereği memurların yargılanmazdan önce idari merciler tarafından hazırlık soruşturmasının yapılması gerekmektedir. Uygulamada hazırlık soruşturması idari merciler tarafından görevlendirilen muhakkikler (soruşturmacılar) tarafından yapılmıştır. Muhakkikler, yaptıkları çalışmanın hazırlık soruşturması yeri-

ne geçmesi ve bu süreçte Cumhuriyet savcısının görevinin olmaması nedeniyle Cumhuriyet savcılarının yetkilerini haiz olmuşlar ve bu yetkileri kullanmışlardır.

04/12/1999 tarihinde yürürlüğe giren 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun kabul ettiği sistem ise, Anayasanın 129'uncu maddesinde düzenlenen izin sistemidir. İzin sistemine göre, memurun veya diğer kamu görevlisinin görevleri dolayısıyla işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı hazırlık soruşturması yapılabilmesi ve bunun sonucuna göre yargılanabilmesi için idari merciinin izninin olması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle kovuşturma yapılabilmesi için görevleri dolayısıyla işledikleri iddia edilen suçlamalar kapsamında yetkili mercilerce soruşturma izni verilmesi ve Cumhuriyet savcısının hazırlık soruşturması yaparak dava açması gerekmektedir. Dolayısıyla bu sistemde, 4483 sayılı Kanununun mer'î olduğu dönemde genel kabul gören kavramla ön incelemecinin (öteden beri kullanılan kavramlar soruşturmacı, muhakkik) rolünün değişmesi söz konusudur. Burada ortaya çıkan soru şudur: MMHKM döneminde Cumhuriyet savcısının yetkisini kullanan muhakkik, 4483 sayılı Kanununun kabul ettiği izin sisteminde bu yetkiyi kullanabilecek midir?

Bu noktada, 4483 sayılı Kanununun 6' nı maddesinde, *"bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler"* şeklinde Ceza Muhakemesi Kanununa yapılan (CMUK'un yerine kabul edilen kanun Ceza Muhakemesi Kanunu olduğu için bu isim kullanılmıştır) atıf, olayın püf noktasını oluşturmaktadır. Görüldüğü üzere bu ifade açık ve net değildir. Ön inceleme görevlisi, Ceza Muhakemesi Kanununda (CMK) düzenlenen hangi yetkileri kullanacak veya hangi maddelere göre işlem yapacaktır? Bu sorunun cevabı konusunda çok farklı yorumlar olmakla birlikte, zikredilen ifadede açık ve net bir cevap gözükmemektedir. Ancak genelde yapılan yorumlar Cumhuriyet savcısının hazırlık soruşturmasına ilişkin yetkileri noktasında yoğunlaşmaktadır.

Bu bağlamda, yukarıda zikredilen CMK'ya yapılan atıftan ne anlamak gerekmektedir? Genelde yapılan yorumlarda söz konusu olduğu gibi, ön incelemeci Cumhuriyet savcısının yetkilerini kullanabilir mi? Kullanabilirse hangi yetkileri kullanabilir? Makalede bu sorulara cevap aranmaktadır.

1. MEMURLARIN YARGILANMASINDA UYGULANAN SİSTEMLER VE TÜRKİYE'DE TARİHSEL GELİŞİMİ

Ön incelemecilerin Cumhuriyet savcılarının yetkilerini kullanıp kullanamayacakları konusuna zemin oluşturması açısından bu başlık altında, dünyada memur yargılamasında uygulanan sistemler, konunun Türkiye'de tarihsel gelişimi ve izin sistemi kısaca açıklanacaktır.

1.1. Genel Olarak Memurların Yargılanmasında Uygulanan Sistemler

Tarihsel süreci de dikkate aldığımızda dünyada memur yargılamasında iki temel sistem olduğu görülmektedir. Bu sistemler yargısal güvence ve idari güvence sistemi olarak adlandırılabilir (Yıldırım, 2008:8-9; Utku, 2001:5-6; Koran 2016: 22).

1.1.1. Yargısal Güvence Sistemi

Bu sistemde memur yargılamasına ilişkin özel hükümler bulunmamaktadır. Soruşturma evresinden kovuşturma evresine kadar memur yargılamasındaki süreçler yargı mercilerince yerine getirilmektedir. İngiltere'de gelişen bu sistemin yargı mercilerine olan itimadın çok fazla olduğu Anglo-Amerikan hukukuna özel bir sistem olduğu ifade edilebilir (Çağlayan, 2003: 105).

Yargısal güvence sisteminde memurların yargılanması genel hükümlere tabidir. Dolayısıyla memurları koruyacak herhangi bir özel düzenleme söz konusu değildir.

1.1.2. İdari Güvence Sistemi

Bu sistemde memurlar için özel yargılama usulü bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle memurlar görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlar için yargılama usulü olarak genel hükümlere tabii değildir. İdare memurun yargılama sürecinde rol almaktadır. İdarenin memurun yargılanma sürecindeki etkisi esas alınarak bu sistemi üç alt sisteme ayırarak incelemek mümkündür. Bunlar yargılama, soruşturma ve izin sistemi olarak adlandırılabilir.

Yargılama sisteminde, memurun soruşturulması ve yargılanması idare tarafından yapılmaktadır. Tanzimat Döneminde 1872 tarihli Memurin Muhakematına Dair Nizamnamenin uygulandığı dönemde uygulanan sistem budur.

Anılan nizamnameye göre ilk soruşturma ve son soruşturma idari merciler tarafından yapılmaktaydı. Ayrıca hüküm aleyhine yapılacak başvuru yolları da idareye karşı yapılmaktaydı (Pınar, 1987: 4-5).

Soruşturma sisteminde, memurun görev suçu işleyip işlemediği hususu iki ayrı soruşturma sonrasında tespit edilmekteydi. Bu soruşturmalardan birincisi ön soruşturma iken, ikincisi son soruşturmadır. Ön soruşturma idare tarafından yapılmaktaydı. Son soruşturma, mahkeme tarafından sonuçlandırılmaktaydı (Koran, 2016: 25-26). Tahkik sistemi olarak adlandırılan bu sistem, MMH-KM'nin kabul ettiği sistemdir.

İzin sisteminde, memurun görev nedeniyle işlediği iddia edilen suçlardan dolayı hakkında adli soruşturma açılabilmesi için idari mercilerden izin alınması gerekmektedir (Başköy, 2002: 30). 4483 sayılı Kanunun kabul ettiği sistem izin sistemidir.

1.2. Türkiye' de Memur Yargılamasının Tarihsel Gelişimi

Tanzimat'tan önceki dönemlerde Osmanlı İmparatorluğunda memurların işledikleri bütün suçlar, ister görevden kaynaklansın, ister kaynaklanmasın, idari kurullar tarafından muhakeme edilmiştir. Merkezdeki memurlar Divan-ı Hümayunda, eyaletlerdeki memurlar ise Eyalet Divanında yargılanmıştır. Kadılar bu kurullara sadece bir üye olarak iştirak etmişlerdir. Divan-ı Hümayunda kazasker, Eyalet Divanında ise kadı hazır bulunmuş ve görüşlerinden faydalanılmıştır (Cömert, 2006: 13-14).

III. Selim ve II. Mahmut zamanından itibaren Osmanlı İmparatorluğunda yenileşme hareketleri başlamıştır. Tanzimat döneminde devlet batı örnekleri esas alınarak yapılandırılmaya çalışılmıştır. Bu noktada memurlarla ve memurların yargılanmasıyla ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. Burada Tanzimat döneminden itibaren yapılan tüm düzenlemelerden bahsetmek yerine, en önemli düzenlemeler olan 1872 tarihli Memurin Muhakematına Dair Nizamname ve 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ele alınacaktır.

1872 tarihinde çıkartılan Memurin Muhakematına Dair Nizamname, memurların yargılanması hususunda tutarlı ilkeler getirmiştir. Memurin Muhakematına Dair Nizamnamede düzenlenen yargılama yöntemi basit hükümleri

içeriyordu. Nizamnamede yer alan hükümlere göre memur hakkında görevle ilgili suçundan dolayı “tahkikatı evvelîye” denen bir soruşturma yapılırdı. Bunun maksadı son soruşturma evresine geçilmesine gerek olup olmadığının belirlenmesi idi. Nizamnamede çeşitli memurlar hakkında hangi mercilerde soruşturma yapılacağı gösterilmiştir. Bunlar genellikle memurun çalıştığı daire veya bakanlık olarak belirlenmiştir (Keyman, 1962: 175; Yayla 2011: 20).

Anılan Nizamname hükümlerine göre memur hakkında son soruşturmanın açılması kararı verilmesi halinde, son soruşturma da idari mercilerce yapılır, verilen hükme karşı yine nizamnamede gösterilen idari mercilerde temyiz isteminde bulunulurdu. Dolayısıyla memur suçlarının takibi, hazırlık soruşturmasından hükmün kesinleşmesine kadar idari mercilerin görev ve yetkileri kapsamında idi (Keyman, 1962: 175).

1913 yılında memurların işledikleri iddia edilen suçlarla ilgili olarak yargılama usulünü yeni bir mantıkla düzenleyen Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (MMHKM) çıkartılmıştır. 1876 Anayasası döneminde çıkartılan bu kanun, hükümet tarafından çıkartılması ve meclis tarafından onaylanmaması nedeniyle “muvakkat kanun” adını almıştır.

MMHKM, bir memurun görevi dolayısıyla ya da görevini yaparken işlediği suçu görev suçu olarak kabul etmiştir. Kanun, böyle bir suçu işleyen memur hakkında yapılacak ceza tahkikatının son soruşturmaya kadar olan evresinin yönetim içinde, son soruşturmanın açılması ve hüküm evresinin ise adli mahkemelerde cereyan etmesini hüküm altına almıştır (Yıldırım, 2008: 5). Dolayısıyla MMHKM, Memurin Muhakematına Dair Nizamnameden farklı bir sistem belirlemiştir. Memurin Muhakematına Dair Nizamnamede memur yargılmasına ilişkin tüm sürecin idarenin kendi içinde tamamlanmasına rağmen, MMHKM sadece ilk soruşturmayı idareye, son soruşturmanın açılması ve hüküm aşamasını mahkemelere bırakmıştır.

4 Şubat 1329 (1913) tarihli MMHKM, Cumhuriyet döneminde de uzun süre uygulanmış ve 4483 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 4/12/1999 tarihine kadar mer’iyette kalmıştır.

MMHKM, yürürlükte olduğu dönemlerde yoğun eleştirilere konu olmuştur. Soruşturma sürecindeki aşamaların çok olduğu, ilk soruşturma sürecinde

yer alanların yetersizliği nedeniyle sürecin uzadığı ve sürüncemede kaldığı, bazı suçların süreç içerisinde zaman aşımına uğradığı (Şinik, 2011: 1), yolsuzlukların kalkını haline geldiği (Yayla, 2011: 24), görev sırasında işlenen, ancak görevle ilgisi olmayan suçların da bu Kanun kapsamında değerlendirildiği, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 8.8.1941 tarih ve 1255 sayılı yorum kararı gereğince Türk Ceza Kanununun memur saydığı kişilere de uygulandığı, başka bir deyişle, memuriyet statüsünde olmayan kişileri de kapsayacak şekilde genişletildiği, dolayısıyla çok geniş bir personel grubunun sisteme dahil edildiği (TBMM, 1999: 2) vb. eleştiriler yoğun olarak yapılmıştır. 4483 sayılı Kanunda bu eleştirilerin de dikkate alındığı görülmektedir. 1982 Anayasasının 129'uncu maddesinde yer alan "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır." hükmüne uygun bir düzenleme yapıldığı görülmektedir.

4483 sayılı Kanun, MMHKM'den farklı olarak memur yargılama sürecinde idari merciden izin alınma zorunluluğu getiren, memurun yargılanması veya yargılanmamasına ilişkin süreci hızlandıran ve bu süreçte sonuca etki eden son kararı büyük oranda yargı mercilerine bırakan bir yasadır. Kanuna göre hazırlık soruşturması idari merciler yerine Cumhuriyet savcılarınca yerine getirilmekte, Cumhuriyet savcısı hem hazırlık soruşturmasını yürüten merci durumunda, hem de memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yetkili idari merciinin soruşturma izni vermemesi kararına itiraz yapan merci pozisyonundadır. Kanunun, MMHKM'den güçlü olan bir yönü de diğer kamu görevlisi kavramının sisteme dahil edilmesidir (Koran, 2016: 15-16).

MMHKM görev sırasında işlenen, ancak görevle alakası bulunmayan suçları da kapsıyordu. 4483 sayılı Kanun sadece görevle ilgili suçları kapsama alarak, alanı daraltmıştır. Ayrıca ön incelemeye süre getirmek suretiyle süreci hızlandırmıştır.

Kanunun temel amacının, kamu yönetiminin zaafa uğramasına fırsat vermeden ve kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri iddia edilen suçlarda kovuşturma evresine geçilmezden önce yapılacak olan soruşturmanın basit, etkili ve hızlı bir şekilde işlenmesini temin etmek ve suçların cezasız kalmasını önlemek olduğu anlaşılmaktadır (TBMM, 1999: 3).

1.3. İzin Sistemi

Yukarıda belirtildiği üzere 4483 sayılı Kanunun getirdiği sistem izin sistemidir. Buna göre memur ve diğer kamu görevlisinin görevleri dolayısıyla işledikleri iddia edilen suçlar nedeniyle haklarında Cumhuriyet savcısı tarafından hazırlık soruşturması yapılabilmesi için ve bu hazırlık soruşturmasının sonucuna göre yargılanabilmesi için idari merciinin izin vermesi gerekmektedir. Bu izin verilmediği takdirde haklarında hazırlık soruşturması yapılması, dolayısıyla kovuşturma yapılması mümkün olmamaktadır.

4483 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamusal yetki ve usuller kullanmak suretiyle ifa eden memurların ve diğer kamu görevlilerinin bu görevleri nedeniyle işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza kovuşturmasına tabi tutulmalarının, kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesine saygınlığın zedelenmesine yol açabileceği, bu sakıncaları gidermek, memurlar ve diğer kamu görevlilerini asılsız isnat ve iftiralara karşısında korumak için bunların görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçlar hakkında adli makamların kovuşturma yapmasından önce idarenin bir inceleme yapmasının ve bu incelemenin sonucuna göre olayın yetkili ve görevli adli mercilere intikal ettirilmesinin söz konusu olacağı belirtilmiştir (TBBM, 1999: 2, Kayar, 2011:534).

Literatürde izin sisteminin veya özel yargılama usulünün gerekli olup olmadığı öteden beri tartışma konusu olmuştur. Sistemi savunanlar olduğu gibi, eleştirerek kaldırılması gerektiğini vurgulayanlar da bulunmaktadır.

İzin sistemini savunanlar genel olarak, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında özel soruşturma usulü öngörülmesi ile korunanın kamu yararı olduğunu, idari ve adli makamların birbirinde bağımsız olmalarını sağlamak ve birbirini etkilememeleri için böyle bir mekanizmanın gerektiğini, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken gelişigüzel şikayetlerle mahkeme önüne çıkartılmasının devletin otoritesini sarsacağını, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçların incelenmesinin ve anlaşılmasının uzmanlık gerektiren teknik bir konu olduğunu, bu nedenle idari makamlar ve onların görevlendirecekleri ön incelemecilerin işin gereğini daha iyi bilmeleri nedeniyle daha sağlıklı karar alınacağını ifade etmektedirler (Günerbüyük, 2010: 90).

Memurlar ve diğer kamu görevlileri için özel soruşturma usulü getirilmesini eleştirenler, soruşturmayı yapan kamu görevlilerinin bağımsız olmadıklarını, ceza uyumsuzluklarının yönetsel bir sistem içinde karara bağlanmasının kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan Anayasa sistemine aykırı bulunduğunu, oysa yapılan soruşturmaların gerçekte bir yargısal faaliyet olduğunu ve dolayısıyla yönetim makamlarına verilmemesi gerektiğini, vatandaşın yapılan soruşturmalara ve alınan kararlara güven duymadığını, soruşturmaların yargıç güvencesi olmayan kişilerce yapıldığını, bu yüzden memurlar için özel ve farklı bir soruşturma sisteminin getirilmesinin Anayasa'nın eşitlik ilkesi ve yargı birliği ilkesine aykırılık oluşturduğunu belirtmektedirler (Şahin 2015: 252-253). Ayrıca özel soruşturma usulü nedeniyle devlet idaresi aleyhine işlenen suçların önlenmesinde olumsuz etkiler yaratıldığı, suç faillerinin saklanmasına neden olduğu, tahkikatı yapanların ve karar alanların bir kısmının hukuki şuurdan mahrum bulunabileceği, bunun yanında siyasi faktörlerin ve amirlerinin etkisi altında kalabilecekleri, şahsi hislerin de tahkikatta rol oynayabileceği ileri sürülmektedir (Eryılmaz, 2014: 122,124).

Öte yandan Anayasanın 129'uncu maddesinin son fıkrasına göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır. Her ne kadar doktrinde izin sisteminin veya memurlar için özel yargılama sistemi getirilmesinin Anayasada benimsenen güçler ayrılığı ilkesi ile eşitlik ilkesine aykırı olduğu ifade edilmekte ise de, zikredilen fıkra nedeniyle Anayasa Mahkemesi anayasaya aykırılık iddialarını reddetmektedir.

Dünya örnekleri incelendiğinde, demokratik hukuk devleti ilkesini benimsemiş olan ülkelerde bu tür düzenlemelerin olmadığı veya kaldırıldığı görülmektedir. Tanzimat döneminde kamu yönetim sisteminden etkilendiğimiz Fransa'da, kamu görevlilerinin görev suçlarına ilişkin adli soruşturma veya yargılama öncesinde izin sistemi, 1870 yılında kaldırılmıştır. Bu tarihten beri, kamu görevlileri herkes gibi genel hukuk kurallarına tabidirler (TESEV, 2017: 42). Günümüzde İtalya, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Belçika, Almanya, İspanya, Portekiz, Danimarka, İsveç, Norveç, Finlandiya'da memurlar için özel yargılama usulü bulunmamaktadır (Yolaçar, 2016: 20-25).

Türkiye'nin demokratik hukuk devleti olması, gelişmiş batı demokrasilerini örnek alması hususları dikkate alındığında, evrensel kabul gören güçler ayrılığı ilkesi ile eşitlik ilkesine açıkça aykırı olan, kamu görevlilerinin korunduğu yönünde izlenim uyandıran, gelişmiş ülkelerde terk edilmiş olan izin sisteminin ve bunun dayanağı olan Anayasanın 129'uncu maddesinin son fıkrasının yerinde olmadığı anlaşılmaktadır.

2. ÖN İNCELEMECİLERİN YETKİLERİ

2.1. MMHKM'ye Göre Soruşturmacının/Muhakkikin Yetkileri

1913 tarihli MMHKM'nin getirdiği sistem tahkik (soruşturma) sistemidir (Şahin 2015: 251). Bu sistemin özelliği ilk soruşturmanın idare tarafından, son soruşturmanın ise mahkemeler tarafından yapılmasıdır.

Tahkik sistemini kabul eden MMHKM'nin 2'nci ve 6'ncı maddeleri çerçevesinde tahkikatı iptidaiyenin (ilk soruşturmanın) CMUK hükümlerine uyularak yapılması/icra edilmesi gerekmektedir.

İlk soruşturma sırasında ve son soruşturmanın açılıp açılmaması hususunda karar verilirken, MMHKM'de açıklık olmayan hususlarda CMUK'a göre işlem yapılacaktır. Esas olan işlemlerin CMUK hükümlerine göre yürütülmesidir. Ancak MMHKM herhangi bir konuyu başka bir şekilde hükme bağlamışsa, ona göre işlem yapılması gerekmektedir. Örneğin şüphelinin sorguya çekilmesi, tanıkların dinlenmesi CMUK hükümlerine göre yapılacaktır. Buna karşın son soruşturmanın açılmasına karar verilmesi halinde, karar aleyhine itiraz MMHKM hükümlerine göre yapılacaktır (Keyman, 1962: 192).

MMHKM'ye göre soruşturmacılar (muhakkikler) tanık çağırmak, dinlemek, gerekli buldukları lüzumlu evrakın asıl veya suretlerini almak, bilgileri toplamak ve gerekli gördükleri kişilerle görüşmek yetkisine sahiptirler. Bu yetkinin bir sonucu olarak çağırdıkları kişi ya da kişilerin ifade vermek üzere gelmemeleri veya istediklerini yerine getirmemeleri durumunda CMUK'un 45 ve 46'ncı maddelerinde yazılı tedbirleri uygulayabilirler. Ayrıca CMUK'un 78'nci maddesi uyarınca keşif yapmak, 86-93'üncü maddeleri uyarınca zapta karar verme yetkilerine sahiptirler (Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 1993: 139).

Buna şüphelinin tutuklanmasını talep etme yetkisini de ilave etmek mümkün görülmektedir (Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 1999: 79).

21.05.1985 tarihli ve 3206 sayılı 1412 Sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmeden önce MMH-KM'nin 2'nci ve 6'ncı maddeleri çerçevesinde muhakkikler sorgu hakimlerinin yetkilerini haizdiler ve ilk soruşturmayı yapıyorlardı. Prensip olarak muhakkik sorgu hakiminin tüm yetkilerini kullanabilirdi. Ancak tutuklama, el koyma (zapt) ve arama gibi işlemler için hakime başvurması gerekiyordu (Selçuk, 1997:111, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 1999: 79).

Yukarıda belirtilen 3206 sayılı Yasanın 83'üncü maddesi uyarınca ilk soruşturma kalktığından ve ilgili kanunlarda geçen ilk soruşturma hazırlık soruşturması olarak anlaşılacağından, muhakkikleri sorgu hakimi olarak değil, Cumhuriyet savcısı, yaptıkları soruşturmayı ilk soruşturma olarak değil, hazırlık soruşturması olarak görmek gerekmektedir (Selçuk, 1997:111).

2.2. Ön İnceleme Yapanların Yetkileri

Ön inceleme yapanların yetkileri 4483 sayılı Kanununun 6'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin birinci fıkrasına göre, ön inceleme ile görevlendirilenler, bakanlık müfettişleriyle kendilerini görevlendiren merciin tüm yetkilerine sahip olup, 4483 sayılı yasada hüküm bulunmayan konularda CMUK'a göre işlem tesis edebilirler. Hakkında ön inceleme yapılanların ifadesini de almak suretiyle yetkileri çerçevesinde gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, bir rapor düzenleyerek soruşturma izni vermeye yetkili makama tevdi ederler.

Bu maddede düzenlenmiş olan yetkiler aşağıda iki başlık altında incelenmiştir.

2.2.1. Bakanlık Müfettişleriyle Kendilerini Görevlendiren Merciin Tüm Yetkilerini Kullanabilme

Muhakkiklerin, bakanlık müfettişleriyle kendilerini görevlendiren yetkili mercilerin kullanabilecekleri yetkileri, verilen görevle ilgili inceleme veya soruşturma işlemlerine ilişkin yetkiler olarak değerlendirmek gerekir. Örneğin, yetkili merciler arasında yer alan valinin atama, düzenleme yapma, disiplin cezası verme, görevden alma vs. şeklinde idari görevleri de bulunmaktadır. Dolayısıyla "Ön

inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haiz olup” ifadesini zikredilen vb. yönetsel yetkileri de kapsayacak şekilde yorumlamanın uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

Uygulamada vali, kaymakam, atamaya yetkili amirlerle bakanlık ve genel müdürlük müfettişlerinin sahip oldukları görevden uzaklaştırma yetkisi çok tartışılmıştır. Parlamenter sistem döneminde Türkiye’de mevcut olan mülga Başbakanlık Teftiş Kurulunun hazırladığı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Dair Uygulama Esaslarında, ön incelemede görevlendirilen kişilerin bakanlık müfettişleriyle kendilerini görevlendiren merciinin bütün yetkilerine sahip oldukları hususuyla ilgili olarak, ön incelemecilerin inceleme yaptıkları kişiler hakkında görevden uzaklaştırma yoluna gidebilecekleri belirtilmiştir. Örneğin Belediye Müfettişleriyle kontrolörlerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili maddesine göre görevden uzaklaştırma yetkilerinin olmamasına rağmen, ön incelemeyle görevlendirilmeleri halinde bu yetkiyi kullanabilecekleri ileri sürülmüştür (Tarhan, 2006: 48).

Ancak DANIŞTAY’ın bu hususta son noktayı koyduğunu ifade edebiliriz. Danıştay I. Dairesinin 17.04.2000 tarih ve E.2000/29 sayılı istişari kararına göre, görevden uzaklaştırma kararı yönetsel bir işlem olup, ön incelemecilerin 657 sayılı Yasanın 138’inci maddesinde belirtilen görevliler olması halinde görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabilmeleri normaldir. Ön incelemecilerin zikredilen 138’inci maddede sayılan görevliler olmamaları halinde, sadece 4483 sayılı Kanun çerçevesinde bir suçun ortaya çıkartılması maksadına yönelik işlem yapma yetkileri olması sebebiyle yönetsel işlem niteliğini taşıyan görevden uzaklaştırma yetkileri bulunmamaktadır (Tarhan, 2006: 67).

Görüldüğü üzere, Danıştay I. Dairesinin 17.04.2000 tarih ve E.2000/29 sayılı istişari kararında, ön incelemecilerin, 657 sayılı Kanunun 138’inci maddesinde belirtilen görevlilerden olmaması halinde yönetsel işlem niteliğini taşıyan görevden uzaklaştırma yetkisini bizzat kullanamayacakları belirtilmiştir.

2.2.2. 4483 Sayılı Kanunda Hüküm Bulunmayan Konularda CMUK’a Göre İşlem Yapabilme

Yukarıda belirtildiği üzere 4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde, “*bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler*” şeklinde hüküm bulunmaktadır. Bu ifadeden görüleceği üzere, ön inceleme yapmakla görevlendirilenlerin, CMK'nın (Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu kaldırılarak yerine CMK yürürlüğe girdiğinden bu isim kullanılmıştır) hangi maddelerine veya bölümlerine göre işlem yapacakları, hangi mercilere tanınan yetkileri kullanabilecekleri açık ve net olarak belirtilmemiştir. Açık ve net olan husus ise “yapabilirler” sözcüğünün kullanılması nedeniyle CMK hükümlerine göre işlem yapılmasının ön incelemecinin veya muhakkikin takdirine bırakılmasıdır.

Ön incelemecinin CMK'dan kaynaklanan yetkileri konusundaki tüm yorumlar bu ifadeden veya ibareden kaynaklı olarak yapılmaktadır. İfade açık olmadığından dolayı eski uygulama da yorumlarda dikkate alınmaktadır. Bu konudaki görüşlerin bazıları aşağıda belirtilmiştir.

Başköy'e göre (2002: 162), CMK'ya yapılan yukarıda zikredilen atıftan, 4483 sayılı Kanundan önceki uygulamalarda olduğu gibi CMK'nın hazırlık soruşturmasının yürütülmesiyle alakalı olmak üzere Cumhuriyet savcılarına verdiği yetkilerin anlaşılması gerekmektedir. Ön inceleme görevlileri, zabıta makam ve memurları vasıtasıyla tahkikat yaptırmak ve inceleme ile ilgili olarak zabıtaya talimat vermek yetkisine sahip bulunmaktadır.

Mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu Teftiş Kurulu Başkanlığının hazırladığı 4483 sayılı Kanuna Dair Uygulama Esaslarına göre, her ne kadar maddede ön incelemecilerin CMUK'nın hangi maddelerini uygulayacakları konusu açık değilse de, daha önceki uygulamalardaki gibi mezkur Kanunun hazırlık soruşturmasının yürütülmesiyle ilgili olarak Cumhuriyet savcılarına verdiği yetkiyi anlamak lazımdır. Zira CMUK'ta yer alan diğer hükümler yargıcın yetki alanı kapsamında kaldığından bu yetkilerin ön incelemeciler tarafından kullanılması Anayasaya uygun olmayacaktır (Tarhan, 2006: 47-48).

Danıştay I. Dairesinin 17.04.2000 gün ve E:2000/29, K:2000/59 sayılı İstisari Görüş Kararına göre, ön incelemeci, CMUK'nın kamu davasının hazırlanması kapsamındaki hükümleri çerçevesinde Cumhuriyet savcısının yetkileri dahilindeki işlemleri yapabilecek, olayı aydınlatabilecek kanıtları, bilgi ve belgeleri toplayacak, gerekli ifadeleri alabilecek, lüzumu halinde keşif yapacak ve bilirki-

şi görevlendirebilecektir (Tarhan, 2011: 62-63; Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2000: 40).

Şahin'e göre, ön incelemeler 4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında belirtilen bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren mercilerin yetkileri dışında, yine aynı Kanunun anılan maddesi hükmü gereğince 5271 sayılı CMK'daki yetkilerden de faydalanacaktır. CMK gereğince ön incelemelerin kullanabileceği yetkiler 43 ile 173'üncü maddeler arasında yer alan hükümlerden kaynaklanmaktadır (2004: 99).

İğdeler ve Suntay'a göre, ön inceleme yapmak üzere görevlendirilen kişi ya da kişiler, MMHKM'nin uygulandığı hazırlık soruşturmasında esas olduğu gibi, CMK'da yazılı bulunan yetkileri kullanabileceklerdir. Ancak yapılan işlemin bir inceleme olduğunun göz önünde bulundurulması gerekmektedir (2000: 22).

Yücel, 4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan *"bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapılabilirler"* hükmünün, Cumhuriyet savcısının yetkilerinin neredeyse tamamının kullanılabilmesi şeklinde yorumlanabileceğini ifade etmektedir (2013: 27). Yücel'e göre, ön inceleme arama, ihzaren getirtilme ve el koyma işlemi yapılabilir.

Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının hazırladığı İnceleme ve Soruşturma Rehberine göre; 4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde ön incelemelerin CMUK'un hangi maddelerine göre işlem yapacakları açık olarak ifade edilmemiş ise de, ön incelemenin hazırlık soruşturmasından önceki işlemleri kapsamaması nedeniyle, Cumhuriyet savcısına soruşturma evresinde verilen kamu davasının açılması dışındaki diğer yetkilerinin anlaşılması gerekir. (Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2010: 108).

Yıldırım'a göre, ön incelemeyle görevlendirilenler, bakanlık müfettişleri ve kendilerini görevlendirilen mercinin tüm yetkileriyle birlikte CMUK'da yazılı bütün yetkileri kullanabileceklerdir (2008: 57).

Topuz'a göre (2005: 179, 180-196), ön inceleme yapmakla görevlendirilen muhakkik CMUK'un kamu davasının hazırlanmasıyla ilgili hükümleri kapsamında Cumhuriyet başsavcısının yapmakla yetkili olduğu işleri yapabilecek, olayı aydınlatabilecek delilleri, bilgi ve belgeleri toplayabilecek, tanık ve diğer kişilerin ifadelerini alabilecek, keşif yapıp bilirkişi görevlendirebilecektir. Topuz

(2005:180-196), tanık dinlemek, bilirkişiye başvurmak, keşif yapmak, zorla el koymak, arama yapmak, memur ve diğer kamu görevlisinin tutuklanmasını talep etmek, her türlü bilgi ve belgeleri görevlilerden almak, istiktap (karşılaştırma) yaptırmak, zabıt katibi bulundurmak, istinabe suretiyle ifade almak, hakim veya Cumhuriyet savcısı tarafından yapılacak bir soruşturmaya gerek görülmesi halinde durumu hakime veya Cumhuriyet savcısına bildirmek, hakkında inceleme yapılanın ifadesini almak, zorla getirtmek gibi Cumhuriyet savcılarının kullanabileceği yetkileri muhakkikin kullanabileceğini belirterek, kitabında ayrıntılı olarak açıklamıştır.

Karavaizoğlu'na göre (2010: 88), 4483 sayılı Kanun'un kabul ettiği sistemde yönetimin işlevi, memurun göreviyle ilgili olarak işlemiş olduğu suçlar sebebiyle soruşturmanın başlayabilmesine izin verip vermemektir. Bu sistemde soruşturma Cumhuriyet savcısı tarafından bizzat yapılmakta, yönetim soruşturma yapılmasının gerekli olup olmadığına karar vermektedir. Dolayısıyla ön incelemecilerin, soruşturma izni verilmesi evresinde kullandıkları yetkilerin, soruşturma evresinde kullanılacak yetkilerden farklı olduğu, CMK'ya göre yapacakları işlemlerin de, Cumhuriyet savcılarının yetkileri kapsamında kalan işlemlerden farklı olduğu görülmektedir. Anılan Kanunun 6'ncı maddesinde "*yetkileri dahilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayacakları*" şeklindeki hükümlerle, ön incelemeciye verilen yetkilerin, soruşturma konusuyla ilgili bilgi ve belgelerin toplanmasıyla sınırlı olduğu vurgulanmıştır. Bu durum çerçevesinde inceleme elemanı, iddia konusu suça ilişkin delillerin elde edilebilmesi için arama yapılmasını, tanığın zorla getirtilmesini veya hakkında şikâyet bulunan kişinin tutuklanmasını, doğrudan yargıçtan talep edemeyecek, ancak yetkili Cumhuriyet savcısından bu yönde talepte bulunabilecektir. Karavaizoğlu ön inceleme elemanının CMK'dan doğan yetkilerini; muhbir, şikâyetçi ve tanık dinleme, şikâyet edilenin ifadesini alma, bilirkişiye başvurma, keşif yapma şeklinde sıralamaktadır (2010: 89).

Koran'a göre, doktrin ve içtihatlar doğrultusunda ön incelemecinin yürüttüğü görev itibarıyla Cumhuriyet savcısına ait olup, CMK'dan doğan yetkilerin tümünü kullanabileceğine ilişkin görüşün daha fazla kabul gördüğü söylenebilir. Buna göre ön inceleme görevlisi, CMK'dan doğan yetkilerini kullanmak bakımından itham edilen konumda olan kişinin ifadesini alabilecek, konu ile ilgili tanık dinleyebilecek, istinabeye başvurabilecek, bilirkişi incelemesi yaptırabilecek,

delil toplayabilecek, keşif yapabilecek, yakalama, arama, el koyma, gibi koruma tedbirlerine başvurabilecektir (2016: 84). Koran, 4483 Sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde Cumhuriyet savcılarında, izin vermeye yetkili mercinin kararını verene kadar kaybolma ihtimali olan delillerin tespitinden başka her hangi bir işlem yapma yetkisinin verilmediğini, bu durumda, iddialara muhatap kişinin ifadesine dahi başvurmadan soruşturma izni vermeye yetkili olan mercie elindeki evrakı ve belgeleri göndermek zorunda olan Cumhuriyet savcısının, soruşturma izni için ek süre dahil kırk beş gün boyunca sürece müdahil olamayacağı gibi bir sonucun söz konusu olduğunu, bundan dolayı ön incelemede ek süre dahil toplam kırk beş günlük izin sürecinde, ilgilinin ifadesine dahi başvuramayan Cumhuriyet savcısına CMK'da tanınmış olan yetkilerin ancak ön inceleme tarafından kullanılmasının mümkün olduğunu, ön incelemecinin yürüttüğü görev itibarıyla CMK'da Cumhuriyet savcısına verilmiş olan yetkilerinin tümünü doğrudan kullanabileceğini savunan görüşün daha isabetli olduğunu ileri sürmektedir (2016: 85-86).

Pınar'a göre, ön inceleme görevlisi CMK'nın kamu davasının hazırlanmasına yönelik hükümleri kapsamında Cumhuriyet savcısının yapmakla yetkili olduğu işlemleri yapabilir, şüphelinin lehine ve aleyhine olanlar da dahil olmak üzere konuyu aydınlatabilecek kanıtları, bilgi ve belgeleri toplayabilir, gerekli ifadeleri alabilir, gerektiğinde keşif yapabilir ve bilirkişi incelemesi yaptırabilir. Ön incelemecinin yapması gereken en önemli iş, hakkında ön inceleme yapılan memur ya da diğer kamu görevlisinin üzerine atılan suç işlediği hususunda delil bulunup bulunmadığını tespit etmektir (2009: 439). Pınar, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde ön inceleme görevlisinin Cumhuriyet savcısı gibi arama yapabileceğini, el koyma işlemini gerçekleştirebileceğini savunmaktadır. Ona göre ön inceleme yapmakla görevli kimseler Cumhuriyet savcılarını gibi hakkında ön inceleme yaptıkları memur veya diğer kamu görevlisinin tutuklanmasını sulh ceza yargıcında isteyebilir (2009: 444).

Aslan ve Altındağ, ön inceleme görevlisinin, 4483 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda CMK'ya göre işlem yapabileceğini, muhbir, şikayetçi ve hakkından ön inceleme yapılanı dinleme yetkisine sahip olduğunu, esasen hakkında inceleme yapılanın ifadesini almanın bir yükümlülük olduğunu, kamu görevlisinin ifadesine başvurmak için CMK'daki imkanları kullanabileceğini, hakimden ilgilinin zorla getirilmesini talep edebileceğini, kamu kurum ve ku-

ruleşlarından belge talep edebileceklerini, gerektiğinde bilirkişiyeye başvurup keşif incelemesi de yapabileceklerini savunmaktadır (2019: 159).

Koşar, 4483 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda CMK'ya göre işlem yapılabileceği şeklindeki düzenlemenin, bazı yazarlar tarafından ön incelemecinin Cumhuriyet savcılarının tüm yetkilerini kullanabileceği şeklinde yorumlanmakla birlikte bu görüşe katılmadığını, bunun gerçekçi olmadığını ve ön incelemecinin yetkilerinin bu kadar geniş olmadığını, bu düzenlemenin Cumhuriyet savcısının tüm yetkilerine sahip olacağı şeklinde değil, yaptıkları işlemlerde CMK'daki usul kurallarının geçerli olacağı şeklinde yorumlanması gerektiğini savunmaktadır (2019: 59-60). Ona göre, ön incelemeciler, hakkında ön inceleme yapılanın beyanını almak zorundadır. Bunun dışında tanık, muhbir ve şikayetçiyi dinleme, kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteme yetkisine sahiptir. Gerektiğinde bilirkişiyeye başvurabilir, olay yerinde inceleme ve keşifte bulunabilir (2019: 60).

Akyıldız' a göre, ön incelemeci, eskiden olduğu gibi gerçekliği araştıran bir adli görevli değil (muhakkik), belli ölçüler çerçevesinde bir kanaatin ortaya çıkmasına çalışan yönetsel bir görevlidir. Bu durumda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda (CMUK) belirlenen kurallara uyma mecburiyeti yoktur. Yönetim hukukunun kuralları içerisinde inceleme yapan bir görevli durumunda olduğu söylenebilir. Bu nedenle kanunda CMUK'a yapılan yollamayı, uyulması zorunlu olan usul kuralları olarak değil, ihtiyaç hasıl olduğunda başvurulabilecek –tabiidir ki başvurulduğunda da usulüne uyulacak- yetki kuralları olarak anlamak kanunun ruhuna daha uygun olacaktır (2001: 154-221).

Gökcan ve Artuç, 4483 sayılı Kanununun 6'ncı maddesinde verilen yetkinin Cumhuriyet savcısının yetkisi olmadığını, Kanun koyucunun dileseydi Cumhuriyet savcısı yetkilerini haiz olduğunu açıkça ifade edeceğini, ön inceleme görevlisinin fonksiyonun tüm delilleri eksiksiz toplamak değil, iddianın yargılamaya değer nitelikte ve dayanakta olup olmadığını açıklığa kavuşturmak olduğunu, arama yapılması, el konulması gereken vb. durumlarda hakimden doğrudan talepte bulunamayacağını, ancak Cumhuriyet savcısından istemde bulunabileceğini ileri sürmektedirler (2012: 526-529). Adı geçen yazarlar ön incelemecinin kullanabileceği yetkileri şu şekilde sıralamaktadırlar: Muhbir ve şikayetçiyi dinleme, hakkında ön inceleme yapılan kişinin dinlenmesi, tanık dinleme, bilirkişi

görevlendirme, keşif yapılması, diğer kurum ve kuruluşlarda bulunan belgeleri isteme (2012: 529-538).

Şahin'e göre, 4483 sayılı Kanunun izin sistemini benimsemesi nedeniyle soruşturma yapılabilmesi için izin verilmesi gerekmektedir. Bu sebeple soruşturma Cumhuriyet savcısı tarafından yapılacaktır. İdari mercilerin Cumhuriyet savcılarının soruşturma evresinde sahip oldukları yetkilere sahip olduklarını iddia etmek doğru değildir. Çünkü henüz soruşturma aşaması başlamamıştır. Ayrıca Kanunun 6'ncı maddesinde ön inceleme yapacakların Cumhuriyet savcısının yetkilerine sahip olduğu belirtilmemiştir. 4483 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerde CMK'ya yapılan atıf çerçevesinde kullanabileceği yetkiler: Şahit dinlemek, hakkında ön inceleme yapılan şahsı dinlemek, kanıtları toplamak, keşif yapmak, bilirkişi görevlendirmektir (2015:288-289, 292-306). Şahin, soruşturma izni verip vermeme hususunda yetkili mercie rapor sunmak ve bu kapsamda yetki kullanmaktan ibaret olan ön incelemecinin yakalama, göz altına alma, el koyma, arama yapma, zorla getirtme, adli kontrol, haberleşmenin kontrol edilmesi gibi temel hak ve özgürlüklere müdahale özelliği taşıyan koruma tedbirlerine başvurmasının uygun olmayacağını, hatta Cumhuriyet savcısı vasıtasıyla da başvurmasının uygun olmadığını ifade etmektedir (2015: 311).

3. CUMHURİYET SAVCISININ GÖREV VE YETKİLERİ

Ceza muhakemesinde soruşturma aşamasının tek yetkili ve görevli makamı olan savcılık kurumunun özel hukuk alanında, infaz hukuku alanında ve idari alanda da görevleri bulunmaktadır. Aşağıda Cumhuriyet savcılarının görev ve yetkileri CMK dışındaki görev ve yetkileri ve CMK'daki görev ve yetkileri başlığı altında incelenmiştir.

3.1. Cumhuriyet Savcısının CMK Dışındaki Görev ve Yetkileri

Türk hukuk sisteminde savcılık kurumunun temel faaliyet alanı ceza muhakemesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte özel hukukta ve infaz hukukunda yerine getirmesi gereken bazı görevleri de bulunmaktadır. İlave olarak Cumhuriyet savcısının idari nitelikte sayılabilecek görevleri de mevcuttur. Bu çerçevede içerisinde Cumhuriyet savcılarının; özel hukukta düzenlenen bazı davaların açılması veya açılmış bazı davaların duruşmasına katılma, cezaların infazı, infaz kurumu personeli üzerinde disiplin amirliği, infaz kurumlarının teftiş ve

denetimi, icra ve iflas dairelerinin teftiş ve denetimi, noterlerin denetimi, emnet dairesinin denetimi, nezarethane ve ifade alma odalarının denetimi, temsil ve uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan görevleri bu kapsam içerisinde yer almaktadır (Işık, 2018: 384).

3.2. Cumhuriyet Savcısının CMK'da Tanımlanan Görev ve Yetkileri

Cumhuriyet savcısının ceza muhakemeleri usulü bakımından esas görevi suç işlenmişse suçu ve suçluyu ortaya çıkarmak, kamu davasını açmak, davanın sonucunu kesinleşinceye kadar davayı takip etmektir (Kantar, 1946: 1).

CMK'da soruşturma aşaması net olarak tanımlanmıştır. Kanununun 2'nci maddesine göre soruşturma, kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden, iddianamenin kabulüne kadar geçen evredir.

Soruşturmanın, devletin ve kolluğun suç şüphesiyle ilgili olarak gerçekleştirdiği ilk işlemle başlayarak, iddianamenin hazırlanmasını da kapsayacak şekilde anlaşılması gerekir. Şüphenin yenilmesi için, araştırma ve iddianame hazırlama kararlarıyla işleme başlanır. Bunun için başlangıç şüphesi olmalıdır. Yani belirli bir kimsenin, belirli bir fiili işlediğine dair şüphe olmalıdır. Cumhuriyet savcısının yaptığı faaliyetin temelini soruşturma aşaması oluşturur. Soruşturmanın yönetimi savcıya aittir. Bundan sonraki aşamada muhakemenin kontrolü mahkemeye geçer (Gündüz, 2016: 121).

Genel olarak ceza yargılaması, soruşturma evresi ve kovuşturma evresi olarak incelenmektedir.

3.2.1. Cumhuriyet Savcısının Soruşturma Evresindeki Görev ve Yetkileri

Cumhuriyet savcılarının soruşturma evresindeki görev ve yetkileri aşağıda özetlenmiştir:

a) Cumhuriyet savcısı, ihbar, şikayet ya da başka bir şekilde bir suçun işlendiğini öğrenince kamu davası açılmasına gerek olup olmadığına karar vermek için gerçekliği araştırmaya başlar. Konuyla ilgili gerekli araştırma ve soruşturmayı yürütme yetkisini haizdir (CMK m. 160-161).

b) CMK'nın 161'inci maddesine göre Cumhuriyet savcısı maddi gerçeğin ortaya çıkartılabilmesi ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için doğrudan doğru-

ya veya adli kolluk vasıtasıyla her türlü araştırmayı yapabilir. Bu çerçevede bütün kamu görevlilerinden her çeşit bilgi ve belge isteyebilir (Gökçen, vd., 2017: 217). Başka bir yargı çevresinde işlem yapma gereksinimi ortaya çıkarsa, o yargı çevresinde görevli Cumhuriyet savcılarında gerekli gördüğü işlemin yapılmasını talep edebilir (CMK m. 161/1).

c) Adli işlerde kolluğun amiri Cumhuriyet savcısı olup, emirlerini yerine getirmek zorundadır (Öztürk, vd., 2019: 221). Savcı emirlerini yazılı olarak, ivedi durumlarda sözlü olarak verebilir. Sözlü emirlerin gecikmeksizin yazılı hale dönüştürülmesi gerekir (CMK m. 161/2-3).

ç) Kamu görevlileri, Cumhuriyet savcılarının yapmakta oldukları soruşturma çerçevesinde talep ettikleri her türlü bilgi ve belgeyi zamanında veya gecikmeksizin temin etmek zorundadırlar (CMK m.161/4).

d) Cumhuriyet savcısı, adli işlemlere ilişkin görevlerini kötüye kullanan veya bu konuda ihmalleri olan kolluk görevlileri hakkında doğrudan soruşturma yapabilir (CMK m. 161/5).

e) Yukarıda belirtilen soruşturma görevi kapsamında Cumhuriyet savcılarının her türlü inceleme yapma ve delilleri toplama, ifade alma (müşteki, tanık, şüpheli), bilirkişiye başvurma vb. yetkileri bulunmaktadır.

f) Gözlem altına alınma, kimlik tespiti, yer gösterme, ölünün kimliğini tespit etme, adli muayene, otopsi, yeni doğanın cesedinin adli muayenesi ya da otopsi gibi arama tedbirleri konusunda Cumhuriyet savcılarının yetkileri bulunmaktadır. Araştırma faaliyeti adli kolluk tarafından yapılacak olsa bile Kanundaki şartların ve özellikle Cumhuriyet savcısının emriyle uygulanabilen tedbirler bakımından Cumhuriyet savcısının emri aranmaktadır (Gündüz, 2016: 142-143).

g) Cumhuriyet savcısı, yetkisizlik kararı sonucunda kendisine gelen bir soruşturmada, yetkisiz olduğu görüşüne varırsa yetkisizlik kararı vererek yetkili savcılığın belirlenmesi için dosyayı ilgili ağır ceza mahkemesine gönderebilir (CMK m. 161/7).

ğ) Cumhuriyet savcılarını kişilerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan koruma tedbirlerine başvurabilmektedir. Koruma tedbirlerinin bir

kısmına bizzat kendileri karar vermekte, bir kısmında ise sulh ceza hakiminden talepte bulunabilmektedirler (Işık, 2018: 230).

Kişilere suç işlerken rastlanması, suçüstü bir eylemden dolayı izlenen şahsın kaçma ihtimalinin olması ya da hemen kimliğini tespit etme imkanının olmaması durumunda kolluğun yakalama yetkisi söz konusudur (CMK m. 90). Kolluk, yakalama işlemini en kısa sürede Cumhuriyet savcısına bildirmek durumundadır. Bu durumda Cumhuriyet savcısı, kişinin salıverilmesi veya gözaltına alınması talimatı verebilir (Işık, 2018: 232). Cumhuriyet savcısının, soruşturma açısından zorunlu olması ve suç şüphesini gösteren somut kanıtların mevcut olması halinde yakalanan kişinin gözaltına alınmasına karar verme yetkisi bulunmaktadır (Işık, 2018: 234).

CMK'nın 119'uncu maddesindeki düzenleme çerçevesinde, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısının yazılı emri üzerine arama yapılabilir. Benzeri bir şekilde CMK'nın 127'nci maddesine göre, el koyma yetkisi bulunmaktadır.

Cumhuriyet savcısı sulh ceza hakiminden tutuklama (CMK m. 101) talebinde bulunabilir.

Cumhuriyet savcısı soruşturma evresinde adli kontrol tedbirine karar verilmesi için sulh ceza hâkimliğinden talepte bulunabilir (Işık, 2018: 240; CMK m. 110).

Cumhuriyet savcılarının, CMK'da belirtilen çerçeve içerisinde kalmak kaydıyla gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda dinleme, iletişimi kayda aldırma, gizli soruşturmacı görevlendirme, şüphelinin kullandığı bilgisayar ve bilgisayar kütükleri üzerinde arama yapma, bilgisayar kayıtlarından kopya çıkartılması, teknik araçlarla izleme yaptırma vb. yetkileri bulunmaktadır (CMK m. 134, 135, 139, 140).

h) Uzlaşmaya tabi suçlarda, Cumhuriyet savcısının uzlaşma ile ilgili görevleri bulunmaktadır. Uzlaşma teklifi uzlaştırmacı bürosu tarafından görevlendirilen uzlaştırmacı tarafından yapılır. Savcı uzlaşma teklifini açıklamalı tebligat ya da istinabe yoluyla da yapabilir (Gökçen, vd., 2017: 219; CMK m. 253).

1) Ceza muhakemesinde kural olarak kamu davası açma tekeli Cumhuriyet savcısına ait bulunmaktadır (Öztürk, vd., 2019:224). Cumhuriyet savcısı ihbar veya başka bir suretle bir suçun işlendiği haberini aldıktan sonra, kamu davasını açmaya yer olup olmadığına karar vermek üzere işin gerçeğini araştırır. Bu araştırma/soruşturma sonucunda yeterli suç şüphesi görürse kamu davası açmak zorundadır. Yeterli suç şüphesi elde edilemezse kovuşturmaya yer olmadığına ilişkin karar vermekle yetinir.

3.2.2. Cumhuriyet Savcısının Kovuşturma Evresindeki Görev ve Yetkileri

CMK'da kovuşturma, "İddianamenin kabulüyle başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evre" olarak tanımlanmıştır (m. 2). İddianamenin kabul edilmesiyle kamu davası açılmış olmaktadır.

Kamu davası açıldıktan sonraki aşamada Cumhuriyet savcısının iki temel görevi bulunmaktadır. Birincisi duruşmalara katılmak, ikincisi esasa ilişkin görüşlerini sunmaya devam etmektir. Savcı bu evrede talep eden konumundadır ve mütalaasını sunmaya devam eder (Gündüz, 2016: 211).

Cumhuriyet savcıları, bir tür sentez niteliğinde olan hüküm ortaya çıkana kadar iddia görevlerini yerine getirirler. Kamu davasını yürütme görevi savcının ne olursa olsun iddiasında ısrar etme yükümlülüğü olduğu şeklinde anlaşılmalıdır. Eğer savcı muhakemenin gelişiminde isnadının yersiz olduğu kanısına varmışsa mahkumiyette ısrar etmeyebilir ve beraat talebinde bulunabilir (Gündüz, 2016: 211-212). Dolayısıyla savcıların duruşmaya katılmak ve esas hakkında mütalaada bulunmak, kovuşturma aşamasındaki temel görevleri olmaktadır (CMK, m. 189, 289).

Cumhuriyet savcısı, duruşma sırasında sanığa, tanıklara, bilirkişiye, duruşmaya davet edilen diğer şahıslara doğrudan soru sorabilir (CMK m. 201).

Cumhuriyet savcısının diğer önemli bir görevi yasal yollara başvurmaktır. Amaç maddi gerçekliğin ortaya çıkartılması olduğundan, savcı sanığın lehine veya aleyhine kanun yoluna başvurabilir (Işık, 2018: 377-380).

Muhakeme neticesinde verilen ve kesinleşen mahkumiyet kararlarını infaz etmek de savcının görevleri arasında yer almaktadır (Toroslu ve Feyzioğlu, 2019:

137). 13.12.2004 tarihli ve 5275 sayılı Yasanın 5'inci maddesi çerçevesinde cezanın infazı Cumhuriyet savcısı tarafından takip ve kontrol edilir.

4. DEĞERLENDİRME

MMHKM'nin getirdiği memur yargılama sistemi, sonrasında 4483 sayılı Kanunun getirdiği yargılama sistemi, muhakkikin/ön incelemecinin/soruşturmacının yetkileri, bu yetkiler konusundaki farklı görüşler ve Cumhuriyet savcısının yetkileri yukarıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Burada esas sorunsalımız olan “ön incelemecilerin Cumhuriyet savcılarının yetkilerini kullanıp kullanamayacakları, kullanacaklarsa hangi yetkileri kullanabilecekleri” hususu tartışılacaktır.

04/12/1999 tarihine kadar uygulanmış olan 4 Şubat 1329 (1913) tarihli MMHKM'nin getirdiği sistem, tahkik (soruşturma) sistemidir ve bu sistemin temel özelliği ilk soruşturmanın idare tarafından, son soruşturmanın ise mahkemeler tarafından yapılmasıdır. Mezkur Kanunun 2 ve 6'ncı maddelerinde Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda CMUK hükümlerine göre işlem yapılması öngörülmüştür. 21.05.1985 tarihli ve 3206 sayılı 1412 sayılı CMUK'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile ilk soruşturma kalktığından ve bunun yerine hazırlık soruşturması getirildiğinden, muhakkiklerin yaptıkları soruşturma hazırlık soruşturması olarak adlandırılmıştır. Buna göre yapılan çalışma, hazırlık soruşturması olduğundan, muhakkiklerin Cumhuriyet savcılarının hazırlık soruşturmasındaki yetkilerini kullanabilecekleri genel kabul görmüş ve uygulama bu şekilde yapılmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere Kanunun öngördüğü sistem soruşturma sistemidir ve literatürde bu sisteminin karşılığını da dikkate aldığımızda muhakkikin, Cumhuriyet savcısının CMUK'daki yetkilerini kullanmasını doğal görmek gerekmektedir.

04/12/1999 tarihinde yürürlüğe giren 4483 sayılı Kanunun getirdiği sistem ise Anayasada öngörülmüş olan izin sistemidir. Bu sistemin tanımı/mantığı gereği, savcının hazırlık soruşturması yapmadan önce idareden izin alınması gerekmektedir. Dolayısıyla hazırlık soruşturması tahkik sisteminde muhakkik tarafından yapılırken, bu sistemde hazırlık soruşturması Cumhuriyet savcısı tarafından yapılmaktadır.

Bu noktada ön inceleme, Danıştay 2. Dairesinin 12.03.2004 tarihli ve E.2004/137 sayılı kararında da belirtildiği üzere (Danıştay 2. Dairesi, 2004) hazırlık soruşturması değildir, hazırlık soruşturmasına esas bilgi ve belgelerin toplanmasından ibaret bir çalışmadır. Dolayısıyla muhakkikin yaptığı çalışma, hazırlık soruşturması öncesinde gerçekleştirilen bir inceleme veya ön soruşturma durumuna dönüşmüş olup, artık hazırlık soruşturması yerine geçmemektedir ve hazırladığı rapor, Danıştay 1. Dairesinin 13.11.2014 tarihli ve E. 2014/1507 sayılı kararında da vurgulandığı gibi (Danıştay 1. Dairesi, 2014) yetkili merci tarafından soruşturma izni verilip verilmemesi noktasında öneri olarak değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda 4483 sayılı Kanuna göre ön inceleme yapan muhakkikin (ön incelemeci, soruşturmacı) yetkileri konusu gündeme gelmiştir. 4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan *"bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler"* şeklinde hükmün verdiği yetkinin Cumhuriyet savcılarının yetkilerini kapsayıp kapsamayacağı tartışılmıştır. 4483 sayılı Kanundan önceki dönemde uygulanan tahkik sistemindeki uygulamanın da bu tartışmaları etkilediği görülmektedir.

Öncelikle şunu ifade etmek gerekir: Yukarıda belirtilen 4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan hüküm, muhakkike CMK'ya göre işlem yapma konusunda takdir yetkisi tanımaktadır (Akyıldız, 2001: 154-221). Bir başka ifadeyle muhakkik CMK'ya göre işlem yapmak zorunda değildir. Bu husus net olarak anlaşılmaktadır.

Ancak bu hükümden, muhakkikin, CMK'ya göre işlem yapmaya karar vermesi durumunda hangi maddeleri uygulayabileceği, hangi hükümlere göre işlem yapabileceği net olarak anlaşılamamaktadır. CMK'da düzenlenen hakimlere ait yetkileri mi, Cumhuriyet savcılarının ait yetkileri mi veya kolluk güçlerine ait yetkileri mi kullanacaktır? Bu sorunun Kanunda net bir cevabı olmamakla birlikte pek çok yorum mevcut bulunmaktadır (Yürekli, 2014: 125).

4.1. Yorumların Tasnifi

4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan *"bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler"* şeklindeki hükümle ilgili literatürde yer alan yorumlar, kendi aralarında da kıs-

men farklılıklar göstermekle birlikte, baskın yönleri itibariyle tasnif edilerek aşağıda üç başlık altında zikredilmiştir.

4.1.1. Geniş Yorum

4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan “*bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler*” hükmünü geniş yorumlayanlar, önceki Kanun dönemindeki tahkik sistemindeki uygulamanın da etkisiyle muhakkiklerin, CMK'nın kamu davasının hazırlanmasına ilişkin hükümleri çerçevesinde Cumhuriyet savcılarının yetkilerini kullanabileceklerini ileri sürmektedirler (Örnek; Topuz, 2005: 180-196; Başköy: 2002:162; İğdeler ve Suntay, 2000:22; Yücel, 2013: 27; Yıldırım, 2008: 57; Koruman, 2016: 86; Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2010:108 vs.). Mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının hazırladığı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Dair Uygulama Esaslarında yer alan görüşün ve Danıştay I. Dairesinin 17.04.2000 gün ve E:2000/29, K:2000/59 sayılı İstisari Görüş Kararındaki görüşün de bu çerçevede olduğu görülmektedir (Tarhan, 2006: 47-48, 66).

Doktrinde 4483 sayılı Yasanın, CMK'ya yaptığı yukarıda zikredilen atfı çok geniş yorumlayan bazı yazarlar tarafından, ön incelemecinin Cumhuriyet savcısının haiz olduğu yargıçtan tutuklama talebinde bulunma gibi yetkileri de kullanabileceği ileri sürülmektedir (Karavaizoğlu, 2010: 88).

Örnek vermek gerekirse; Başköy (2002:162), CMK'ya yapılan yollamadan, CMK'nın hazırlık soruşturmasının yapılmasıyla ilgili Cumhuriyet savcısına verdiği yetkilerin anlaşılması gerektiğini, ön incelemecinin zabıta makam ve memurları vasıtasıyla tahkikat yaptırmak ve inceleme ile ilgili olarak zabıtaya talimat vermek yetkisine sahip olduğunu, zorunlu hallerde aramanın (o anda arama yapılmadığı takdirde kanıtların yok edilmesi olasılığı varsa) kullanılacak bir yetki olduğunu ileri sürmektedir. Yücel, ön incelemecilerin arama ve el koyma yollarına başvurabileceğini, çağrıldığı halde gelmeyenleri ihzaren getirtebileceğini ifade etmektedir (Yücel, 2013: 27). Topuz (205:180-196) gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısı ile bunların muavini sıfatıyla emirlerini yerine getirmekle görevli olan zabıta memurlarının hakim kararı olmadan zabt işlemi yapabildiklerini, aynı durumda savcı yetkisini sahip olan soruşturmacıların da el koyma yetkisini haiz olduklarını, hakim veya savcı tarafından

yapılacak bir soruşturmaya gerek görülmesi halinde durumu hakime veya savcıya bildirebileceğini savunmaktadır. Keza Pınar (2009: 439, 444) ve Malkoç (2006:258-283) da benzeri görüşleri savunmaktadırlar.

4.1.2. Dar Yorum

4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan CMK'ya yapılan atfı (yollamayı) dar yorumlayanlar, getirilen sistemin izin sistemi olduğunu, ön inceleme görevlisinin yaptığı çalışmanın idari bir görev olduğunu, ön inceleme elemanlarının Cumhuriyet savcısının soruşturma aşamasında sahip olduğu yetkilere sahip olduklarını iddia etmenin doğru olmadığını ileri sürmektedirler.

Görüşleri bu kategoriye daha yakın olan Akyıldız'a göre (2001: 154-221), ön incelemede bütün amaç suçlamanın ciddi olup olmadığı hususunda yetkili yönetsel mercide bir kanaat oluşturmaktan ibarettir. Bu nedenle ön inceleme çalışmalarında, ön incelemecileri CMUK'da yer alan katı hazırlık soruşturması kurallarıyla bağlamak, gerçeklikle örtüşmez. Ön incelemeciye verilen çok kısa süre nedeniyle bu doğru da olmaz. Akyıldız (2001:154-221), kanunda CMK'ya yapılan yollamayı, uyulması zorunlu olan usul kuralları olarak görmek yerine, ihtiyaç duyulduğuna başvurulabilecek – başvurulduğunda ise usulüne uyulacak- yetki kuralları olarak anlamanın kanunun ruhuna ve işin mantığına daha uygun olacağını savunmaktadır.

Şahin'e göre; ön inceleme görevlisinin koruma tedbirlerine başvurması uygun değildir. Ön inceleme aşamasında yapılan iş idari bir incelemeden ibarettir ve hazırlık soruşturması değildir. Bu nedenle sıkı şartlara bağlanmış olan önlemlere savcı vasıtasıyla da olsa başvurulmaması gerekir (2015: 311). Şahin (2015:303), CMK'nın 54'üncü maddesine göre yemin verme yetkisinin yalnızca hakime tanındığını, istisnai olarak bu yetkinin ceza soruşturması yapmakla görevli Cumhuriyet savcısına verildiğini, ön inceleme evresinde henüz bir soruşturmanın başlamadığını, bu nedenle ön incelemecinin şahitleri yeminsiz olarak dinlemesi gerektiğini ileri sürmektedir.

Yukarıda bahsedilen Koşar'ın görüşlerinin de bu kategoriye yakın olduğu söylenebilir (2009:60).

4.1.3. İlimli Yorum

4483 sayılı Kanunda CMK'ya atıf yapılan hükmü, sınırları, ayrıntıları ve gerekçeleri net olarak belirli olmamakla birlikte ilimli yorumlayanlar da bulunmaktadır. Örneğin görüşleri yukarıdaki bölümlerde zikredilen Karavaizoğlu'nun, makalenin kaynakları arasında yer alan tezinde zikredilen görüşleri bu kategori içinde kabul edilebilir. Karavaizoğlu, ön inceleme görevlisinin CMK'dan kaynaklanan yetkilerinin muhbir, şikayetçi ve tanık dinleme, şikâyet edilenin ifadesini alma, bilirkişiye başvurma, keşif yapma şeklinde sıralanabileceğini; iddia olunan suçla ilgili delillerin elde edilebilmesi için arama yapılması, şahidin zorla getirilmesi, hakkında şikâyet bulunan kişinin tutuklanması gibi hususlarda doğrudan hakimden istemde bulunamayacağını, ancak yetkili Cumhuriyet savcısından bu yönde talepte bulunabileceğini (2010: 88-89) savunmaktadır.

4.2. Görüşümüz

CMK'ya yapılan atıf konusunda geniş yorum yapan yazarların, MMHKM döneminde uygulanan soruşturma sisteminde muhakkikin Cumhuriyet savcısı yetkisine sahip olması hususundaki görüşü devam ettirdikleri görülmektedir. 4483 sayılı Kanunun getirdiği sistemin izin sistemi olduğu, artık muhakkikin hazırlık soruşturması yapmadığı, hazırlık soruşturmasının Cumhuriyet savcısı tarafından yapılacağı, ön incelemenin hazırlık soruşturması öncesinde idari süreçte yapılan bir incelemeden (veya tahkikat, soruşturma) ibaret olduğu, 5271 sayılı CMK'da koruma tedbirlerine başvurma'nın önceki Kanun dönemine göreli olarak daha sıkı kurallara bağlandığı gerçeğinin göz ardı edildiği görülmektedir.

Dar yorumlarda ise, "bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapılabilirler" şeklindeki hüküm neredeyse dikkate alınmamaktadır. Her ne kadar bu hüküm meclisteki görüşme sırasında ilave edilmiş de olsa, Kanun koyucunun iradesini yansıtmaktadır. Kanunun gerekçesinde bu konuda bir açıklama olmamakla birlikte, Kanun koyucunun bu radaki iradesi boş veya geçersiz görülemez. Böylesine bir hüküm konulduğunda göre yorumlarla bu irade yok sayılamaz ve mutlaka dikkate alınması gerekir. Üçüncü kategorideki görüşün ise daha mutedil bir yorum olduğu anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda mevzu bahis atıf yapılan hükümle ilgili yorum yapılırken, Kanun koyucunun iradesinin yok sayılmaması, Türkiye’de oluşmuş olan ve hatta Meclisin iradesine de yansımış olabilecek tarihsel birikimin göz ardı edilmemesi, 4483 sayılı Kanunun getirdiği yargılama sisteminin izin sistemi olduğunun ve ön incelemenin hazırlık soruşturması öncesinde yapılan bir inceleme olduğunun dikkate alınması ve 4483 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra temel hak ve özgürlükler alanında çok önemli gelişmeler olduğunun hesaba katılması gerekir. Özellikle 4483 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 4/12/1999 tarihinden sonra, 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı CMK çıkartılarak 17/12/2004 tarihli ve 25673 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak, 01.06.2005 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren koruma tedbirlerine başvurulması çok sıkı kurallara bağlanmıştır. Dolayısıyla yapılacak yorumlarda bu hususun da dikkate alınması gerekir.

Bu çerçeve içerisinde aşağıda belirtilen tespitler veya değerlendirmeler yapılabilir:

4483 sayılı Kanunun 6’ncı maddesinde yer alan “*bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler*” şeklindeki hükümden, ön incelemecinin CMK’ya göre işlem yapmasının, ön incelemecinin takdirine bırakıldığı anlaşılmaktadır. 4483 sayılı Kanunda hüküm bulunan hallerde ise bu Kanun hükümleri çerçevesinde işlem yapılması gerekmektedir.

Ancak bu atıf dolayısıyla ön incelemeci CMK’ya göre işlem yapmak isterse, anılan kanunda görev ve yetkileri belirtilen hangi sülhelerin yetkilerini kullanacaktır? Veya Kanunun hangi maddelerine dayanarak işlem yapacaktır?

- Ön inceleme görevlisinin CMK’da yer alan hakim yetkilerini kullanması, kuvvetler ayrılığı ilkesine, dolayısıyla Anayasaya aykırı olduğundan (Tarhan, 2006: 48) hakime ait yetkileri kullanamaz.
- Yayla (2011:101-102), ön inceleme yapanların hazırlık soruşturmasının birinci safhası olan kolluk araştırması aşamasını gerçekleştirdiklerini, bu sebeple kullanacakları yetkiler açısından da kısmen kolluk yetkilerine sahip olacaklarını ileri sürmekte ise de, bu görüş doktrinde kabul gören bir görüş değildir. Kaldı ki ön incelemeci kolluk değildir. Adli ve Önleme

Aramaları Yönetmeliğinde sadece polis, sahil güvenlik, jandarma ve gümrük muhafaza görevlileri kolluk olarak tarif edildiğinden ve genel kabul de bu çerçevede olduğundan (Yürekli, 2014: 126), ön inceleme görevlilerini kolluk gibi değerlendirmek mümkün görülmemektedir. Bu durumda geriye Cumhuriyet savcılarının ait yetkiler kalmaktadır.

- Ön inceleme görevlisinin yaptığı işlem, hazırlık soruşturması öncesinde soruşturma benzeri bir işlemdir veya bir incelemedir. Tarihsel birikimi de dikkate aldığımızda kolluğun yaptığı görevden çok, Cumhuriyet savcısının yaptığı göreve daha çok benzemektedir. Zaten literatürde ve idari içtihatlarda öteden beri yapılan yorumlar Cumhuriyet savcılarının yetkileri kapsamında yapılmaktadır.
- Mevcut durumda ön inceleme görevlilerinin CMK'da Cumhuriyet savcıları için öngörülen bazı yetkileri kullanabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak Cumhuriyet savcılarının ait hangi yetkileri kullanacaktır? Yukarıda üçüncü bölümde Cumhuriyet savcılarının görev ve yetkileri ayrıntılı olarak izah edilmiştir. Ön incelemecinin bu görevlerden soruşturma sürecindeki görevleri dışında kalan yargılama sürecindeki yetkileri ile özel hukuktan ve infaz hukukundan kaynaklanan yetkilerini kullanmaları mümkün değildir. Danıştay 1. Dairesinin istişari görüşünde de belirtildiği (Tarhan, 2006: 66) üzere kamu davasının hazırlanmasına ilişkin hükümler çerçevesinde yetki kullanabilir. Dolayısıyla ön inceleme görevlisinin kullanabileceği yetkiler soruşturma sürecindeki yetkiler olabilecektir.
- Ön inceleme görevlileri Cumhuriyet savcılarının soruşturma sürecindeki tüm yetkilerini mi kullanabileceklerdir, yoksa sınırlı bazı yetkileri mi kullanabileceklerdir? Bu konuda yukarıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak belirtildiği üzere çok farklı yorumlar bulunmaktadır. Öncelikle ifade etmek gerekir ki Kanunun 6'ncı maddesinde CMK'ya yapılan yollama yok sayılamaz ve yok sayacak şekilde yorum yapılamaz. Zira Kanun koyucunun bu düzenlemeyi gereksiz yere yaptığı iddia edilemez ve söylenemez. Dolayısıyla CMK'da yer alan bazı yetkilerin veya maddelerin kullanılması Kanun koyucunun iradesine daha uygun olacaktır. Öte yandan Kanun koyucu, MMHKM ve soruşturma sistemini ortadan kaldırmış, yerine izin sistemini getirmiş, muhakkikin görevi hazırlık soruşturması yapmak

iken, hazırlık soruşturması öncesi bir inceleme/ön inceleme/soruşturmaya dönüşmüştür. Bu da Kanun koyucunun iradesidir. Bu bağlamda “*bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler*” hükmünü, ön inceleme görevlilerinin Cumhuriyet savcısının hazırlık soruşturmasındaki tüm yetkilerini kullanabilecekleri şeklinde yorumlamak kanunun ruhuna aykırı olduğu gibi, bu hükmü CMK’daki hiçbir hükmü veya yetkiyi kullanamaz şeklinde yorumlamak ve uygulamak da Kanunun ruhuna aykırı olacaktır. Buna göre hazırlık soruşturması sürecindeki bazı yetkilerin kullanılabilmesi ortaya çıkmaktadır.

- Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere ön inceleme görevlisi, hazırlık soruşturması sürecinde Cumhuriyet savcısına ait bazı yetkileri kullanabilecektir. Sistem değiştiğinden MMHKM dönemine göre daha az yetki kullanması gerektiği çıkarımı yapılabilir. Zira ön incelemecinin yaptığı çalışma hazırlık soruşturması yerine geçmemektedir. Öte yandan CMK’da hangi süljelerin kullanılabileceği ayrıntılı olarak belirtilen ve sıkı kurallara bağlanan yetkiler bulunmakta olup, bunları ilgili maddede/maddelerde sayılanların kullanmaları gerekir. Örneğın CMK’nın 119’uncu maddesindeki düzenlemeye göre; yargıç kararı üzerine ya da gecikmesinde sakınca olan durumlarda Cumhuriyet savcısının, Cumhuriyet savcısına ulaşılmanın durumlarda ise kolluk amirinin yazılı emri ile kolluk görevlileri arama yapabilirler. Kanun burada sayma suretiyle arama işlemini kimlerin yapacağını belirlemiştir. Keza el koyma işlemi ile ilgili olarak da CMK’nın 127’nci maddesinde benzeri bir düzenleme yapılmıştır. Bunların içinde muhakkikler veya ön inceleme görevlileri sayılmamıştır. Dolayısıyla kimlerin kullanılabileceği sayılmak suretiyle belirtilen ve sıkı kurallara bağlanan yetkileri, sayılanların dışındakilerin kullanılmaları gerekir. Bu noktada örneğın arama yapma ve el koyma yetkilerini ön incelemecilerin (muhakkiklerin) kullanmamaları gerekmektedir. Öte yandan 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı CMK ile temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren koruma tedbirlerinin uygulanması konusunda katı kurallar getirilmiştir. Şahin’e göre (2015:306, 311) kişisel özgürlükleri ve hakları etkileyen zorlayıcı tedbirler, kişisel bütünlüğü etkileyen zorlayıcı tedbirler, mülkiyeti etkileyen zorlayıcı tedbirler ve mahremiyeti etkileyen zorlayıcı tedbirlere başvurulması, son çare, zorunluluk, somut kanıt ve kuvvetli

şüphe gibi kriterleri gerektirmekte ve ön incelemecilerin bunlara başvur-
maması gerekmektedir.

- Yukarıda belirtilen koruma tedbirleri gerçekten de cebir içeren, temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliği taşıyan tedbirlerdir. Bu yetkileri CMK'da sayılmayan idari mercilerin kullanması Anayasaya aykırılık teşkil edebilir. O nedenle ön incelemecilerin kendiliğinden koruma tedbirlerine başvurmaları hukuka uygun olmayacaktır. Ancak böyle bir durum söz konusu olduğunda Cumhuriyet savcılığına başvurmak suretiyle gereğinin yapılması için girişimde bulunabilirler.

Bu noktada Kanun koyucunun iradesini doğru anlamak için eklektik bir yaklaşımla yorum yapmak gerekmektedir. Buna göre, ön inceleme görevlisinin Cumhuriyet savcısına ait bazı yetkileri (muhter, müşteki, tanık ve hakkından ön inceleme yapılanın ifadesini alma, istinabe yoluyla ifade alma, bilirkişi atama, yeminli zabıt katibi görevlendirme, karşılaştırma yapma, keşif yapma, inceleme yapma, her türlü bilgi ve belgeyi talep etme, CMK'da düzenlenen usul kurallarını uygulama vb.) kullanılabilceği, ancak arama, el koyma, şahısları zorla getirtme gibi temel hak ve özgürlükleri direkt etkileyen işlemlerde doğrudan yetki kullanamayacağı, tam olarak Cumhuriyet savcısı gibi hareket edemeyeceği, bununla birlikte söz konusu işlemlerin yapılabilmesi için Cumhuriyet Başsavcılığına başvurabileceği değerlendirilmektedir.

SONUÇ

1982 Anayasasının memur yargılamasında kabul ettiği sistem izin sistemidir. Buna göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında hazırlık soruşturması yapılabilmesi ve bunun sonucunda yargılama yapılabilmesi için yetkili idari mercisinin soruşturma izni vermesi gerekmektedir. 4483 sayılı Kanunun getirdiği izin sisteminden önceki sistem ise soruşturma sistemi idi ve bu sistemde hazırlık soruşturması muhakkik tarafından yapılmakta ve muhakkik doğal olarak Cumhuriyet savcısının yetkisini kullanmakta idi. 4483 sayılı Kanunun getirdiği izin sisteminde ise, ön incelemecinin Cumhuriyet savcısının yetkilerini kullanıp kullanamayacağı hep tartışma konusu olmuştur. Zira bu noktada 4483 sayılı Kanunun ön incelemecinin yetkilerini düzenleyen 6'ncı maddesinde CMK'ya atıf olmakla birlikte, atıfta netlik bulunmamaktadır. Bir başka deyişle 4483 sa-

yılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerle ilgili olarak söz konusu maddede “*bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler*” ifadesi yer almaktadır. CMK’ya yapılan bu atfın tam olarak ne anlama geldiği, ön incelemecinin CMK’da yetkileri düzenlenen kolluğun mu, Cumhuriyet savcısının mı veya hakimin mi yetkilerini kullanacağı veya CMK’nın hangi maddelerine göre işlem yapacağı açık ve net değildir. Hüküm açık ve net olmayınca farklı yorumlar yapılabilmektedir. Yapılan yorumlarda ortak nokta CMK hükümlerine göre işlem yapmanın takdire bırakılmış olması gerçeğidir. Bu zaten cümlede yer alan “yapabilirler” sözcüğünden net olarak anlaşılmaktadır. Bu hususta konuyla ilgili yorum yapan tüm yazarların birleştiği söylenebilir. Hakimlerin yetkilerini kullanamayacağı konusunun da ortak nokta olduğu ifade edilebilir. Zira hakimin yetkisini kullanmak, Anayasada düzenlenen güçler ayrılığı ilkesine aykırı olmaktadır. Literatürde kolluğun yetkisini kullanabileceği noktasında bir görüşe rastlanılmıştır. Ancak bu görüş doktrinde kabul gören bir görüş değildir. Öte yandan kolluğun tanımı ilgili mevzuatta net olarak yapılmıştır. Buna göre kolluk kavramının içine jandarma, polis, sahil güvenlik ve gümrük muhafaza görevlileri girmektedir. Genel kabul de bu şekildedir. Dolayısıyla ön inceleme görevlisi kolluğun tanımı içine girmemektedir. Bu durumda ön incelemeci kolluğun yetkilerini kullanamayacağına göre, geriye Cumhuriyet savcısının yetkileri kalmaktadır.

Literatürde ön incelemecinin genelde Cumhuriyet savcısının yetkilerini kullanması gündeme gelmekle birlikte, farklı görüşler söz konusudur. Makalenin içeriğinde farklı görüşler incelenerek kategorize edilmiştir. Buna göre geniş yorum, dar yorum ve ılımlı yorumlar söz konusudur. Geniş yorum yapanlar, CMK’ya yapılan yollanmanın, ön incelemecinin Cumhuriyet savcısının CMK’da düzenlenen hazırlık soruşturmasına ilişkin yetkilerini kullanabileceği anlamına geldiğini ileri sürmektedirler. Mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu bu görüştedir. Keza Danıştay 1. Dairesinin istişari görüşü bu doğrultudadır. Ayrıca konuyla ilgili yorum yapan yazarların pek çoğu bu görüşe mensup bulunmaktadır. CMK’ya yapılan atfı dar yorumlayanlar, 4483 sayılı Kanunun getirdiği sistemin izin sistemi olduğundan bahisse ön inceleme görevlisinin yaptığı çalışmanın idari bir görev olduğunu, ön inceleme elemanlarının Cumhuriyet savcısının soruşturma aşamasında sahip olduğu yetkilere sahip olduklarını iddia etmenin doğru olmadığını ileri sürmektedirler. Sınırları, ayrıntıları ve gerekçesi net olarak ortaya konulmamış olmakla birlikte iki kategori arasında ılımlı yorum yapanlar da bu-

lunmaktadır. CMK'ya yapılan atıf konusunda geniş yorum yapanların, MMH-KM döneminde uygulanan soruşturma sisteminde muhakkikin Cumhuriyet savcısı yetkisine sahip olması hususundaki görüşü sürdürdükleri, 4483 sayılı Kanunun getirdiği sistemin izin sistemi olduğu, artık muhakkikin hazırlık soruşturması yapmadığı, hazırlık soruşturmasının Cumhuriyet savcısı tarafından yapılacağı, ön incelemenin hazırlık soruşturması öncesinde idari süreçte yapılan bir incelemeden (veya tahkikat, soruşturma) ibaret olduğu, koruma tedbirlerine başvurmanın CMK'da katı kurallara bağlandığı gerçeğini göz ardı ettikleri anlaşılmaktadır. Dar yorumlarda ise, *"bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler"* şeklinde CMK'ya yapılan atfın neredeyse dikkate alınmadığı görülmektedir. Her ne kadar bu hüküm meclisteki görüşme sırasında ilave edilmiş de olsa, Kanun koyucunun iradesini yansıtmaktadır. Kanunun gerekçesinde bu konuda bir açıklama olmamakla birlikte, kanun koyucunun buradaki iradesi boş veya geçersiz görülemez. Böylesine bir hüküm konulduğuna göre yorumlarla bu irade yok sayılamaz ve mutlaka dikkate alınması gerekir.

Bu noktada 4483 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde CMK'ya yapılan atfı yorumlarken; kanun koyucunun iradesinin yok sayılmaması, Türkiye'de oluşmuş olan ve hatta Meclisin, 4483 sayılı Kanuna bahis konusu atıf yapılırken, iradesine de yansımış olabilecek tarihsel birikimin göz ardı edilmemesi, 4483 sayılı Kanunun getirdiği yargılama sistemin izin sistemi olduğunun ve ön incelemenin hazırlık soruşturması öncesinde yapılan bir inceleme olduğunun dikkate alınması, 4483 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra temel hak ve özgürlükler alanında çok önemli gelişmeler olduğunun hesaba katılması, özellikle 4483 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 4.12.1999 tarihinden sonra 01.06.2005 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren CMK'da temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren koruma tedbirlerine başvurulmasının çok sıkı kurallara bağlanmış olduğu hususunun yapılacak yorumlarda mutlaka göz önünde bulundurulması gerekir. Bu çerçevede içerisinde eklettik bir yaklaşımla yorum yapıldığında, ön inceleme görevlisi, Cumhuriyet savcısının CMK dışında kalan yetkileri ile kovuşturma evresindeki yetkilerini hiçbir şekilde kullanamayacak, CMK'ya göre yapılan hazırlık soruşturmasında Cumhuriyet savcısına ait olan bazı yetkileri (muhbir, müşteki, tanık ve hakkından ön inceleme yapılanın ifadesini alma, istinabe yoluyla ifade alma, bilirkişi atama, yeminli zabıt katibi görevlendirme, karşılaştırma yapma, keşif yapma, inceleme yapma, her türlü bilgi ve belgeyi talep etme, CMK'da dü-

zenlenen usulü kullanma vb.) kullanılabilir. Ancak soruşturma sürecinde veya hazırlık soruşturması aşamasında kalmakla birlikte temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgili olan koruma tedbirlerini içeren, zor kullanmayı içeren yetkileri doğrudan kullanamayacağı, bu yetkilerin kullanılması gereken durumlarda Cumhuriyet Başsavcılığından talepte bulunabileceği değerlendirilmektedir. Bir başka ifadeyle arama, el koyma, şahısları zorla getirme gibi temel hak ve özgürlükleri direkt etkileyen işlemlerde doğrudan yetki kullanamayacağı, tam olarak Cumhuriyet savcısı gibi hareket edemeyeceği, ancak bu işlemlerin yapılabilmesi için Cumhuriyet Başsavcılığına başvurabileceği değerlendirilmektedir. Öte yandan makaleye konu edilen sorunsalın, eklektik bir yaklaşımla, ele aldığımız çerçevede içerisinde 4483 sayılı Kanununun 6'ncı maddesinde yasal değişiklik yapılmak suretiyle kesin olarak çözülmesi önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKYILDIZ, Ali (2001). "Memur Yargılamasında İdari Süreç", **Hacı Bayram Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, ss. 154-221.
- ASLAN, Zahreddin ve Halil Altındağ (2012). **Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- BAŞKÖY, Sabri (2002). **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulaması**, Ankara.
- CÖMERT, Ali Nüvit (2006). **4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunda Soruşturmaya İzin Vermeye Yetkili Merciler Sisteminin Tartışılması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2003). "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin 4483 Sayılı Kanun Hakkında Bir Deneme", **AÜEHFD**, Sayı:1-2, ss. 105-128.
- DANIŞTAY 1. DAİRESİ (2014). T: 13.11.2014, E: 2014/1507, K: 2014/1562 (Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi).
- DANIŞTAY 2. DAİRESİ (2004). T: 12.03.2004, E: 2004/137, K: 2004/240 (Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi).
- ERYILMAZ, Nevin (2014). **Devlet Memurlarının Ceza Yargılaması ve İzin Sistemi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- GÖKCAN, H. Tahsin ve Mustafa Artuç (2012). **Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi ve Özel Soruşturma Usulleri**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- GÖKCEN, Ahmet, Mehmet Emin Alşahin ve Kerim Çakır (2017). **Ceza Muhakemesi Hukuku I**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- GÜNDÜZ, Nurcan (2016). **Ceza Muhakemesinde Savcılık**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- GÜNERBÜYÜK, Uygur (2010). **Ceza Muhakemesi Hukukunda Kovuşturma Şartı Olarak İzin Kavramı ve İzin Denetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- IŞIK, Hüseyin (2018). **Türk Adli Yargı Sisteminde Savcılık Kurumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.
- İĞDELER, Serdar ve Yusuf Suntay (2000). "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Uygulaması", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 426, ss. 1-36.
- KANTAR, Baha (1946). **Ceza Muhakemeleri Usulü İkinci Kitap-Muhakeme Usulü**, İstanbul.
- KAYAR, Nihat (2011). **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- KEYMAN, Selahattin (1962). "Memurin Muhakematı Kanunu", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:19, ss. 173-200.
- KARAVAZOĞLU, Türker (2010). **4483 Sayılı Kanun'un Öngördüğü Soruşturma Usulleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- KORAN, Emrah (2016). **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması İçin 4483 Sayılı Kanunun Ön Gördüğü Soruşturma Usulü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- KOŞAR, G.C. Demir (2019). **Kamu Görevlileri Hakkında Soruşturma İzni İşlemleri**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- MALKOÇ, İsmail (2006). **4483 Açıklamalı-Gerekçeli Memur Yargılaması**, Malkoç Kitabevi, Ankara.
- MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI (1993). **İdari ve Adli Soruşturma Rehberi**, Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÖZTÜRK, Bahri, Durmuş Tezcan, M. Ruhan Erdem vd. (2019). **Nazari ve Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku**, Editör: Bahri Öztürk, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- PINAR, İbrahim (2009). **4483 Sayılı Kanuna Göre Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Ceza Soruşturması**, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- PINAR, İbrahim (1987). **Açıklamalı-İçtihatlı Memur Suçlarında İdari Soruşturma**, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- SAĞLIK BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI (2010). **İnceleme ve Soruşturma Rehberi**, Ankara.

SAĞLIK BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI (2000). **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulanması ile İlgili Olarak Sağlık Bakanlığınca Yürütülecek İşlemlere İlişkin Yönerge ve 4483 Sayılı Kanun**, Ankara.

SAĞLIK BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI (1999). İnceleme ve Soruşturma Mevzuatı **Muhakkiklik Hizmet İçi Eğitim Semineri Ders Notları**, Ankara.

SELÇUK, Sami (1997). **Memur Yargılaması Hakkında**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

ŞAHİN, İlyas (2015). “4483 Sayılı Kanunda Öngörülen Ön İnceleme Görevlisinin Yetkileri ve Bu Çerçeve İzin Sisteminin Gerekliği Hakkında Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 19, ss. 249-319.

ŞAHİN, M. Faruk (2004). “Ön İnceleme Yapmakla Görevlendirilenlerin Yetki ve Sorumlulukları”, **SAYIŞTAY Dergisi**, Sayı: 55, ss. 95- 119.

ŞİNİK, B. (2011). “4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Getirdiği Yenilikler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 13 (1), 399-412.

TARHAN, R. Bülent (2011). **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Soruşturulması Usulleri**, Adalet Yayınevi, Ankara.

TARHAN, R. Bülent (2006). **4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, İlgili Mevzuat ve Kararlar**, Başbakanlık Müfettişler Derneği Yayınları, Ankara.

TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) (1999). “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu”, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss198m.htm> (Erişim Tarihi: 30.09.2019).

TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) (2017). **Kamu Görevlilerinin Yargılama Ayrıcalıkları ve Hesap Verebilirlik**, TESEV Yayınları, İstanbul.

TOPUZ, İbrahim (2005). **Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Soruşturma ve Yargılama Usulleri**, Savaş Yayınları, Ankara.

TOROSLU, Nevzat ve Metin Feyzioğlu (2019). **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara.

- UTKU, Eray (2001). **Memur Yargılanması ve 4483 Sayılı Yasa**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- YAYLA, Kazım (2011). **Türkiye’de Memurların Yargılanması ve 4483 sayılı Kanun**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde.
- YILDIRIM, A. Hatib (2008). **4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Göre Memur Yargılaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- YOLAÇAR, Nevzat (2016). **Kamu Görevlilerinin Yargılamasında İzin Sistemi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- YÜCEL, Bilal (2013). “Kamu Görevlileri Hakkında 4483 sayılı Kanuna Göre Yapılan Ön İnceleme Sürecindeki Boşluklar”, **DENETİM Dergisi**, Sayı: 122, ss. 23-31.
- YÜREKLİ, Ömer (2014). “Kamu Denetim Elemanları Denetim Görevleri Çerçevesinde Özel İşyerlerinde Arama Yapabilirler mi?”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 478, ss. 109-129.

SELANİK'TEN ÂSİTÂNE'YE YAKINMA: 18. YÜZYILIN ORTASINDA ŞİKÂyet MEKANİZMASININ BÜROKRATİK İŞLEYİŞİ*

Grievance from Thessaloniki to Asitane: the Bureaucratic Functioning of the
Complaint Mechanism in the Mid-18th Century

Zelal BEĞÜN BAYRAM** - Doç. Dr. Murat TUĞLUCA***

Geliş Tarihi: 14.10.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 10.12.2021

Öz

18. yüzyılın ortasında, şikâyet hükümlerini kaydetmek üzere "ahkam defteri" adıyla ve eyaletlerin isimleriyle yeni bir defter serisi oluşturulmuştur. Ayrıca Divan-ı Hümayun bürokrasisi içerisinde "şikâyet kalemi" adıyla yeni bir büro ihdas edilmiştir. Bu iki uygulamanın Osmanlı şikâyet mekanizmasının bürokratik işleyiş sürecinde kapsamlı bir değişime sebebiyet verip vermediği bu çalışmanın temel sorusudur. Bu soruya cevap verebilmek amacıyla çalışmada Selanik'ten İstanbul'a gelen şikâyetlere ilişkin bürokratik süreçler incelenmiştir. Zaman zaman önceki dönemlerdeki işleyişlerle de karşılaştırmalar yapılarak uygulamada dönemsel bir farklılığın olup olmadığına göz atılmıştır. Bu maksatla Selanik'ten gelen şikâyetler için nasıl bir başvuru yöntemi izlendiği, başvuruların kabulü, şikâyetçilerin kendilerini haklı göstermek için yanlarında getirdiği resmî belgeler, şikâyetin çözümünde kullanılan yöntemler ve meselenin sonuca bağlanma biçimi 7 Numaralı Rumeli Vilayet Ahkam Defteri ile bu defterle aynı dönemde kaleme alınmış dilekçeler üzerinden

Abstract

In the middle of the 18th century, a new series of registers named according to provinces was created to record the provisions of complaints under the title of Ahkâm Defteri. In addition, a new office was established under the name of complaint office within the bureaucracy of Divan-ı Hümayun. Whether or not these two practices caused a comprehensive change in the bureaucratic functioning of the Ottoman complaint mechanism arouses interest. In line with this interest, the bureaucratic processes regarding the complaints coming from Thessaloniki to Istanbul were examined in this study. They were compared with the previous processes on occasions to observe whether there was a periodic difference in practice. Furthermore, what kind of application method is followed for the complaints from Thessaloniki, the acceptance of applications, the official documents brought by the complainants to justify themselves, the procedure in the resolution of complaints and the way the matter is resolved were investigated via Rumeli Vilayet Ahkâm Defteri (Rumelia Provincial Judgement Book) No. 7, as well as the petitions

* Bu çalışma, 2017 yılında Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "18. Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde Şikâyet Kültürü: Selanik Örneği (1749-1750)" adıyla hazırlanan yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

** Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi, zelalbayram21@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1903-3526

*** Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü, murattugluca@ahievran.edu.tr ORCID: 0000-0002-4472-1059

incelenmiştir. İnceleme neticesinde; 18. yüzyılın ortasında şikâyetlerin çözülmesi için yürütülen bürokratik süreçlerin önceki dönemlerden anlamlı bir biçimde ayrıştığını gösterir bir veriyle karşılaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı Devleti, Rumeli, ahkam defteri, şikâyet kalemi, bürokrasi

written in the same period with this book. As a result of the investigation, no data show that the bureaucratic processes carried out in the middle of the 18th century for the resolution of complaints differed significantly from the previous periods.

Keywords: Ottoman State, Rumelia, ahkâm records, complaint office, bureaucracy

GİRİŞ

Osmanlı Devleti, devlet geleneği ve anlayışı gereği adaleti sağlamak adına tebaasına şikâyet hakkı tanımıştır. Bu yaklaşımın siyasi, idari ve hukuki tezahürleri olduğu gibi toplum nezdinde de bazı tezahürleri olmuştur. Osmanlı Devleti'nde şikâyet hakkının kullanımı, tüm süreçleri ile bürokraside bir mekanizma şeklinde varlık gösterirken toplumsal düzeyde de kültürel bir olgu olarak kendini göstermiştir. Bu çalışmanın temel konusu da bu bağlamda Selanik örneğinde 18. yüzyıl ortası Osmanlısında *şikâyet kültürünün*¹ bürokratik işleyişinin izlenimini sürmektir. Osmanlı tebaası, çeşitli kanallar ile kadı mahkemelerine, taşrada bulunan divanlara, idari mekanizmanın esas merkezi olan Divan-ı Hümayuna ve padişaha kadar birçok mercie ulaşabilmiş ve şikâyetlerini dile getirebilmiştir.² Ortaya çıkan belge ve kayıtlar bunu göstermektedir. Bu çalışmada 18. yüzyıl ortasında Selaniklilerin şikâyetlerinin merkez bürokraside geçirdiği süreçler ele alınarak bürokratik işleyiş ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Osmanlı devlet teşkilatının askeri (seyfiye), ulema (ilmiye) ve bürokrasi (kalemiye) olmak üzere üç gruptan oluştuğu bilinmektedir. Devletin bürokratik işleri kalemiye grubu tarafından ve kalem denilen bürolarda yürütülmüş, süreç içerisinde ihtiyaçlar doğrultusunda yeni bürolar açılmıştır (Afyoncu, 1999: 182-186). Bu kalemler Divan-ı Hümayun kalemleri, Bab-ı Asafi kalemleri ve Bab-ı Defteri kalemleridir. 18. yüzyılın ortasında Bab-ı Asafi'nin güçlenmesi ile Divan-ı Hümayunun gördüğü işler bu teşkilata geçmiş, 1844'te Bab-ı Âli'nin kuruluşuna kadar da sürmüştür (Temelkuran, 1975: 129, 131). Merkeze ulaşan şikâyetler de bu bürokratik ağ içerisinde işlem görmüş ve çözüme kavuşturulmuştur.

¹ Şikâyet kültürü ifadesinden ne anlaşılabilceği hususundaki geniş açıklama için bu metne temel teşkil eden mezkûr yüksek lisans tezine bakılabilir.

² Bu konuda yapılmış çalışmalar için bkz. İnalçık 2005, Sanyıldız 2010, Baldwin 2012, Tuğluca 2016, Öztürk 2018.

Esasen 17. yüzyıl ortalarından itibaren devlet işleri *paşa kapısına* doğru intikale başlamıştı ve süreç içerisinde Divan-ı Hümayun bürokrasisinin büyük kısmı buraya aktarılmıştı. Bu intikale bürokrasinin başında bulunan nişancının dâhil olmaması Bab-ı Âsafi'ye geçen reisülküttabın etkinliğini arttırmıştır. Reisülküttab Divan bürokrasisinde şubeleşmeye ve kalemleşmeye temel oluşturmuştur. Bu şubeler tahvil, ruûs ve beyliktir. *Taraf* olarak adlandırılan bu kısımlar 18. yüzyıl itibarıyla şubeleşerek *kalem* haline gelmiştir. Her kalem kendi müdürü olan *kisedar* tarafından idare edilmesine rağmen her üç kalem de beylikçiye bağlıdır. Bu sebeple aralarında hiyerarşik bir ayırım söz konusu değildir. Mali konular dışındaki birçok bürokratik işlem beylik kaleminin ilgi ve yetki alanında kalmıştır (Ahışhalı, 2001: 71-79). Bürolar arası iç iletişimin yaşandığı divan kalemünde (beylik), gelen şikâyetler ve onlara ilişkin uygulanan bürokrasi yer alırdı (Baldwin, 2012:504). Şikâyet konusunda 18. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı bürokrasisinde önemli bir gelişme görülmüştür. 1742 yılında Reisülküttab Ragıp Efendi, eyalet ahkâm defterleri uygulamasını başlatmıştır (Emecen, 2007: 125). İmparatorluk sathından gelen şikâyetler bu defterlere kaydedilmeye başlamıştır. Aslında sonraki süreçte de şikâyet defterleri varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Bu gelişmenin yanında aynı yıl bir başka uygulama olarak şikâyet kalemi karışımıza çıkmaktadır. Şikâyet kalemi, bürokrasideki gelişme ve şikâyet sayısının artması ile sadece şikâyetleri ele almak ve evrakları arşivlemek üzere oluşturulmuş bir departman olarak görev yapmışa benzetilmektedir (Baldwin, 2012: 504). Yine bu dönemde (1739'da) Divan-ı hümayun kalemi tarafından yapılan işlemlerin imla düzeni ile şikâyetlere ilişkin belgeleri incelemek ve kanunlara uygun olup olmadığını denetlemek üzere "şikâyet mümeyyizi" adıyla bir görevli de tayin edilmiştir (Ahışhalı, 2001:161, 162).

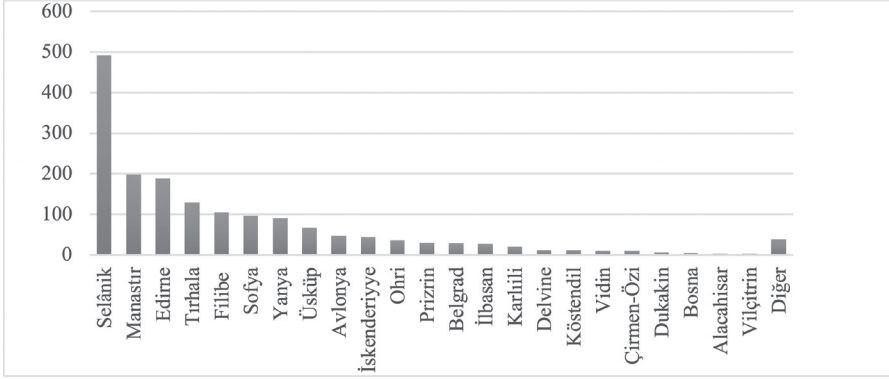
Bu çalışmada; yapılan yeni düzenlemelerin mekanizmanın merkezdeki bürokratik işleyişine nasıl bir etkide bulunduğu anlaşılmasına çalışılmıştır. Düzenlemeler, bürokratik ihtiyaçlar doğrultusunda ortaya konulmuş ve artan iş yüküne bir çare yahut da artan iş yüküne rağmen işleyişin daha etkin ve işlevsel olmasına imkân tanımak üzere hayata geçirilmiş olmalıdır. Defter sayıları ve defterlerdeki hüküm sayılarına ilişkin doğrudan bir çalışma olmasa da kabaca yapılacak bir gözlemlerle bile bu tarihlerden itibaren sistemin ürettiği işin/şikâyet hükümlerinin sayılarının arttığı anlaşılabilir. Ancak bu çalışma, sayısal artıştan ziyade, yeni düzenlemelerin bürokrasinin şikâyetlere çözüm üretirken uyguladığı yöntemlerin değişimine sebebiyet verip vermediğiyle ilgilenmektedir. Yani burada mezkûr

bürokratik düzenlemelerin, sistemin işleyiş biçimini de etkileyecek veya değiştirecek boyutlara erişip erişmediği incelenmiştir. Bunun dışında sayısal açıdan büyüme ve buna bağlı bir şekilde şikâyet hükümlerinin defterlerde daha fazla yer edinmesi, yeni düzenlemeler çerçevesinde ve elbette sebep-sonuç ilişkisi bağlamında yapılabilecek başka çalışmaların konusu olabilir.

Divan-ı Hümayun kalemlerinin tamamen müstakil, birbirinden bağımsız çalışmadığı bilinmektedir. Bazen bir dilekçe için birden fazla kalemde işlem yapıldığı vakidir (Kütükoğlu, 1994: 312). Merkeze sunulan arzlar, şikâyetler, taşra idarecileri ve merkez arasındaki talep-emir içerikli yazışmalar da beylik kaleminin alanına girdiğinden (Ahışhalı, 2001: 82) her ne kadar şikâyet kalemi mevcut ise de bu konuda bürokrasinin büyük oranda beylik kalemi çerçevesinde yürüdüğü görülmektedir. Şikâyet kalemine ait belgeler de arşivde “Divan Kalemi (Beylikçi) ve Bağlı Birimlere Ait Belgeler” tasnifinde yer almaktadır. Bu durum kalemlerin koordineli ve bütünlük çalıştığını, doğal olarak kalemler arası keskin ayırımın yapılamayacağını göstermektedir.

Bu sistem, günümüzde şikâyet çalışmalarında kullanılabilir bazı kayıt türleri bırakmıştır. Bunlar içerisinde bu çalışmada temel arşiv kaynağı olarak 7 Numaralı Rumeli Ahkâm Defteri (bu çalışmada BOA, RAD/7 olarak zikredilecektir) kullanılmıştır. Defterin kaydedildiği tarih aralığı Haziran-Temmuz 1749 ve Ocak-Şubat 1751'dir. Defter Rumeli eyaletine ait olduğu için incelenen dönemde Rumeli Eyaletinde bulunan Manastır Paşa sancağı olmak üzere (Uzunçarşılı, 2011: 247) Selanik, Köstendil, Tırhala, Yanya, Delvine, İlbasan, İskenderiyye, Avlonya, Ohri, Alacahisar, Dukakin, Prizrin, Üsküp ve Vulçitrin sancaklarından (Kılıç, 1999: 91)³ gelen şikâyetlerden oluşmaktadır. Rumeli valileri ise genelde Sofya, Filibe ve Edirne'de oturmuşlardır (Uzunçarşılı, 2011: 247). Ancak aşağıdaki grafikten de görüldüğü üzere defterde en fazla Selanik sancağına hüküm gönderilmiştir (Grafik 1).

³ Bu sancaklar dışında Sofya, Edirne, Filibe, Belgrad, Vidin, Bosna, Çirmen, Özi ve Karlılı gibi sancak ve kazalara ait hükümler de mevcuttur. Bağlı oldukları sancakların tespit edilemediği yerler “Diğer” olarak belirtilen grupta değerlendirilmiştir. Ayrıca başka eyaletlerden Aksaray, Aydın, Ankara, Erzincan, Hüdavendigâr, Karaman, Kengiri (Çankırı), Kayseriye (Kayseri), Sinop ve Sivas gibi sancaklar ile Kepsut, Kurşunlu, Güzelhisar, Şeyhli gibi kazalara ait hükümlerin sehven bu deftere kaydedildiği, ancak “kayd-ı terkin” ile iptal edildikleri görülmektedir. Bu hükümler istatistiklere dâhil edilmemiştir.



Grafik 1. Hükümlerin gönderildiği merkezler (BOA, RAD 7)

İncelenen defterde Selanik ve Selanik'e bağlı kazalardan toplamda 492 hüküm bulunmaktadır. Çalışmanın sınırları gereği bu hükümlerin tamamı değil, sadece doğrudan Selanik sancak merkeziyle ilgili hükümler kullanılmış, Selanik'in alt idari birimlerine gönderilen hükümlerle ilgilenilmemiştir. Bu şekilde 162 hüküm bulunmaktadır. Ancak bunlardan bir tanesi orijinalinde yarım bırakılmış olduğu, iki tanesi de anlam çıkarılabilecek düzeyde okunamadığı için kullanılamamış, dolayısıyla 159 hüküm ile çalışılmıştır.

Sistemin ürettiği bir diğer kaynak türü ise şikâyet dilekçeleridir. Bugün Başbakanlık Osmanlı Arşivi'nde "Şikâyet Kalemi Belgeleri" adı altında dosya usulü ile muhafaza edilen, 1742-1821 tarihleri aralığına ait 292.614 belge mevcuttur (Genç, vd., 2010: 278-279). Çalışmada şikâyet dilekçeleri üzerindeki muameleleri takip etmek için bu belgelerden istifade edilmiştir. Bu tasnif içerisinde 7 Numaralı Rumeli Ahkâm defteriyle aynı döneme tekabül eden 147, 150, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 162, 165 ve 167 numaralı dosyalar taranarak Selanik'ten geldiği tespit edilen arz, arzuhal ve mahzar türündeki belgeler kullanılmıştır.

Aşağıda eldeki belgeler çerçevesinde, Selanik'te şikâyete sebep olan temel bazı hususlar üzerinde durduktan sonra asıl olarak bir şikâyetin merkeze ulaşmasından sonra nasıl bir yöntemle çözüme kavuşturulduğu ele alınacaktır.

1. ŞİKÂYET SEBEBİ

7 Numaralı Rumeli Ahkâm Defterinde yer alan Selanik'e ilişkin hükümlerden bir örnekleme, şikâyet kültürünün toplum nezdindeki tezahürünü ya da

şikâyeti gerektirir durumları yahut da ahaliyi şikâyete iten saikleri kabaca ortaya koyacak niteliktedir. İncelenen kayıtlarda dergâh-ı mualla çavuşu ve gediklisi olan Ahmedpaşazade Yusuf'un zeametine dâhil köylerden birisi olan Ayvatlı'dan beş adet şikâyet geldiği tespit edilmiştir. Kayıtlar, konu ve muhteva bakımından hükümlerin bir devamlılık arz ettiğine işaret etmektedir. Bir köyden bu şekilde şikâyetler dizisinin gelmesi, şikâyet hakkının kullanımının toplumdaki yansımalarına güzel bir örnek olarak görülebilir. İlgili şikâyet hükümlerinin tarihleri ile deftere kayıt sıraları örtüşmemektedir. Ancak içeriklerinden yola çıkarak olay örgüsünü yakalamak mümkün görünüyor (BOA, RAD/7; 16-57).⁴

Köy ahalisinin şikâyetlerini iletmek üzere kendilerine vekil tayin ettiği Fenaki ve Dimitro ile bazı kişiler Divan'a gidip şikâyetlerini iletirler. Ahali eskiden beri vergilerini ödemekte ve bir sorun yaşamamaktadır. Ancak ayan ve zalimlerin zulmü yüzünden Hazine darzade Mustafa Ağa, Ali Efendi, Hasan Ağa ve Abdullah Hamid Ağa'ya borçlanırlar. Borçlarını bir kerede ödeyemedikleri için alacaklılar, borçları bahane ederek ve mal ele geçirmek için ahalinin üzerine birtakım adamlar salar. Bu adamlar kendileri için *kolcu akçesi* adıyla ikişer, üçer yüz akçelerini alırken alacaklılar da kendi keyiflerine göre borçlara zam ekler. Ahalinin hali perişan olunca zâimleri Ahmedpaşazade Yusuf'un iltiması ile borçlarının taksitlendirilmesi yönünde bir emr-i şerif almayı başarırlar. Köye salınan adamlar da gitmek zorunda kalır. Ancak borçlarını ödedikten sonra da dertleri bitmez. Daha önce borçlarına yapılan zamlardan bahşışı olan ve ahalinin bu kadar borçlanmasına sebep olan Marko, Dimitro ve Aleksî adlı zimmiler, zalim alacaklılar ile bir olup tekrar ve eskisinden de fazla eziyete başlarlar. Köydeki ayan ve zalimler, bu durumdan menfaatleri olduğu için yapılan eziyetleri desteklemekten geri durmazlar. Adı geçen zorbalı, ahali bunları işlerini görmek üzere kendilerine vekil tayin etmediği halde kendi kendilerine *kocabaşılık*, *kabz-ı mallık* ve *vekillik* iddiasında bulunurlar. 1157 (M.1744) yılından beri her sene vergilerin tevziinde ahalinin ödemesi gereken vergi miktarına ek olarak sekizer, dokuzar bin akçe fazladan yazarak ve ahalinin işleri için tek bir akçe harcamadıkları halde "yıldada 15-20 kese akçe masrafımız oldu" diyerek para alırlar. Bu sebeplerle ahali tekrar borca batar. Perişan olan ahali, zorbalı ile muhasebe olup aldıkları akçeleri ne-

⁴ Şikâyetlerden birisi diğerlerinden bağımsız müstakil bir vaka olarak görünüyor ve köyün zâiminden gelmiştir. Zâim, vergi konusunda köy ahalisinden bazılarını şikâyet etmiştir. Zâim, üzüm bağlarını tasarruf edenlerden üzümün öşürünü talep etmiştir. Ancak bunların bağ için resm-i dönüm ödedikleri gerekçesiyle öşür vermeyi reddettilerini anlaşıyor. Bunun üzerine zâim, vergilerin tam ödenmesi emrini içeren bir hüküm talebi ile Divan-ı Hümayun'a başvurmuştur (BOA, RAD, 7, s. 16, h. 57).

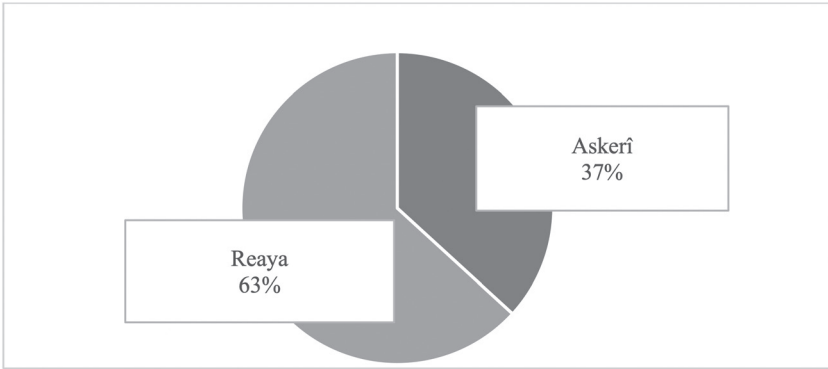
reye harcadıklarını sormak ve fazladan aldıkları akçeleri geri almak istediğinde ise türlü iftira ve eziyetler ile karşı karşıya kalırlar. Zorbalar, ahalinin kendilerine asıl vekil tayin ettiği Fenaki ve Dimitro'yu öldürtmek için de fırsat kollar. Bütün bu haksızlıklar ve eziyetler karşısında ahali, zâimleri Ahmedpaşazade Yusuf'tan zorbaların eziyetlerinin sonlandırılması ve ahalden fazladan ve zorla aldıkları onca akçenin iade edilmesi yönünde emir almak için ricada bulunurlar. Zâim ricalar üzere arz ve ilamda bulunur. Arzı gereği davranılması yönünde bir hüküm alınır. Ancak ahalinin sorunları yine sona ermez. Bu sefer de cinayet iftirası ile karşılaşılır. Reayadan Damço adlı bir zimmi karye bağlarındaki bir mahalde yaralanarak öldürülünce Marko, Dimitro ve Aleksî adlı zorbalar, maktülü "siz öldürdünüz" diye iftira edip Damço'nun varislerini ahali aleyhine tahrik ederler. Murafaa olurlar, reaya aklanıp zorbalar haksız bulunarak ellerine hüccet verilir. Ancak hüccete rağmen eziyetler sonlanmaz ve zorbalar 1160 (M.1747) senesinde ahalden bazılarının 600 kuruşunu gasp ederler. Bu son şikâyet de mahalinde görülmesi yönünde hüküm alır ancak hemen arkasından bir başka şikâyet daha gelir. Bu şikâyette öldürülen adamın oğulları ve karısının, fitne çıkartan üç zorbanın tahriki ile ahaliyi cinayete suçlamasının ardından yaşananlara ilişkindir. Ölen adamın ailesinin ahaliyi Selanik sancağı mutasarrıfına şikâyet etmesiyle mutasarrıf huzurunda yapılan murafaadan ahali aklanarak çıkar. Ancak mahkeme sürecinde masrafları olmuştur. Cinayet köyünde yaşandığından ve gerçek katil belli olmadığından tüm köy diyet ödemek zorunda kalır. Mahkemede aklanmanın ardından süreç boyunca yapılan masrafları da köy ortak ödeyecektir. Nitekim köyün geri kalan ahaliyi ödemeyi kabul ve taahhüt eder. Ancak her zaman fitne çıkararak bu üç zorba (Marko, Dimitro ve Aleksî) köy ahalisini tahrik edip engeller ve söz konusu meblağı kendi aralarında paylaşırıp masraf yapanlara ödemelerine mâni olurlar. Bunlar da masrafı karşılamak için mecburen murâbahacılarından faizle borç almak zorunda kalır. Alacaklılar da hem verdikleri parayı hem de faizini talep edince zor durumda kalırlar ve çareyi tekrar İstanbul'a başvurmakta ararlar. Dilekçelerinde davanın mahallinde şer'le görülüp masrafları olan meblağın köy ahalisinden tahsil edilmesini ve Marko, Dimitro ve Aleksî'nin müdahalelerinin de sonlandırılmasını talep ederler. Talepleri doğrultusunda davanın görülmesi yönünde hüküm çıkarılmıştır (BOA, RAD/7; 30-101, 35-120, 55-203, 126-467).

Bir köyden çıkan dört şikâyetten genel olarak şikâyet konularını, toplumsal sorunları ve şikâyet konularının hukuktaki karşılıklarını bulmak mümkündür.

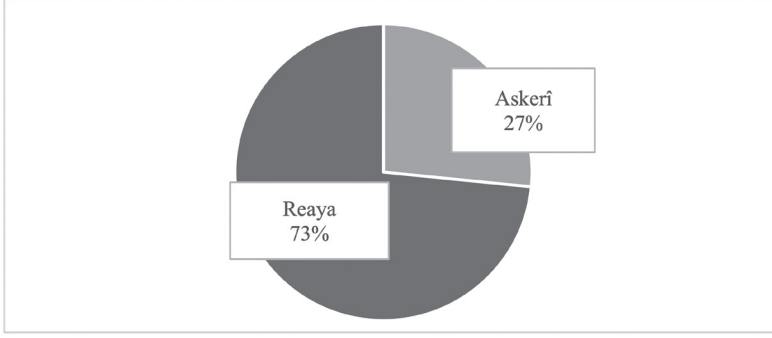
Ancak daha önemlisi, bir hukuksuzluk ile karşı karşıya kalan insanların hangi yollardan, neleri referans olarak ve kimleri aracı tayin ederek şikâyetle bulunacaklarının bilincinde olmalarıdır. Ahali Divan'a giderek, arzuhal ederek, zâimlerinden arz ve ilam sunmasını isteyerek veya yerel mahkemede muhakeme olarak haklarını aramaya, şikâyetlerini iletmeye çalışmışlardır. Elbette bu girişimlerin merkez tarafından cevaplandırılması da bu eğilimi güçlendirmiştir. Osmanlı toplumunda bir mekanizma içerisinde şikâyet hakkını kullanabilme farkındalığı ve yeterliliği şeklinde karşımıza çıkan şikâyet kültürünün gerek reaya gerekse askerî zümre mensupları olmak üzere toplumun geneline yerleşmiş bir davranış biçimi olarak görüldüğü söylenebilir. Bu kültürün pratiğine daha detaylı bakmak amacıyla aşağıda defterde yer alan hükümler; şikâyetin tarafları, Divan'a ulaştırılma kanalları, şikâyetin görüşülmek üzere Divan'a girişi, Divanca üretilen çözümün dayanakları, bürokratik prosedür ve hükmün verilmesi yönleri ile ele alınacaktır.

2. TARAFLAR

Divan-ı Hümayun hem askerîye hem de reaya açık bir merci olduğundan her iki sınıfın da bu hakkını kullandığı bilinmektedir. Aşağıdaki grafik reayanın bu hakkı daha fazla kullandığını göstermektedir. Bir sonraki grafik de reayanın şikâyet edilme bakımından da önde olduğunu gösteriyor. Yani reaya hem daha fazla şikâyet etmiş hem de daha fazla şikâyet edilmiştir.



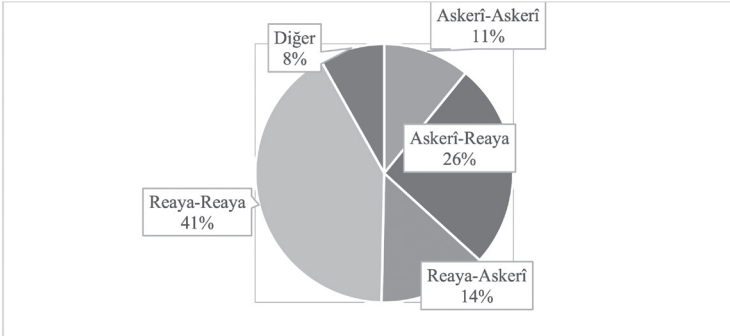
Grafik 2. Zümrelere göre şikâyet etme oranı



Grafik 3. Zümrelere göre şikâyet edilme oranı

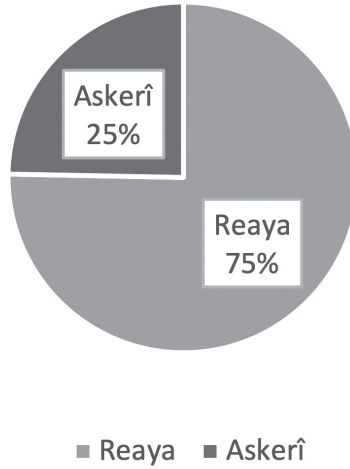
Bu iki grafik reayanın daha fazla sayıda şikâyet ile bu hakkını kullandığını açıkça gösteriyor. Şikâyet hakkının reaya ait olduğu, askerîlerin başvurusunun bir çeşit özlük hakkı olup olmadığı tartışması (Taş, 2007: 193) ile gelen şikâyet sayısına göre değil de zümrelerin nüfus içerisindeki oranları doğrultusunda değerlendirme yapılması gerektiği konusu (Tuğluca, 2016: 60) bir yana bırakıldığında hem reyanın hem de askerîlerin şikâyet kültürüne sahip ve şikâyet hakkını kullanarak mekanizmaya dâhil oldukları tespitiyle yetinilebilir.

Aşağıdaki grafik şikâyet edenler kadar şikâyet edilenlerin de en fazla reaya olduğunu göstermektedir. Esasen Osmanlı şikâyet mekanizması, yönetici konumundaki askerî karşısında zayıf durumda bulunan reayayı zulme karşı koruyabilmek amacıyla kurgulanmıştır. Dolayısıyla bu kurgu, teorik olarak; en fazla şikâyet eden zümrenin reaya şikâyet edilen zümrenin ise askerî olması beklentisini doğurmaktadır. Halbuki uygulamaya bakıldığında grafikten de görüldüğü üzere reaya açık ara en fazla şikâyet edilen grup olmuştur.



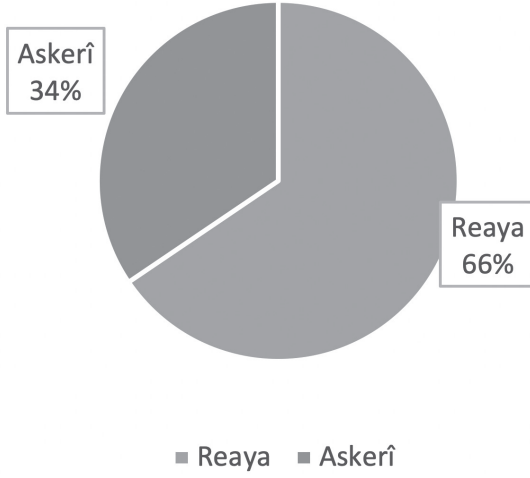
Grafik 4. Sınıf içi ve sınıflar arası şikâyet etme oranı

Yukarıdaki grafik, şikâyetçilerin hangi zümreleri şikâyet ettiğini görmek üzere hazırlanmıştır. Bu grafiği daha anlaşılır kılan grafikler ise aşağıda oluşturulmuştur. Bu iki grafikte reaya ve askerî zümrelerinin şikâyetleri tek başına ele alınmıştır. Buna göre ilk grafikte (Grafik 5.) reayanın %75 oranında yine reayayı, %25 oranında da askerîyi şikâyet ettiği görülmektedir. Reayanın reayayı şikâyeti en fazla borç konusunda olmuştur. Ancak haksız fiil, miras ve tasarruf hakkı da reayanın birbirini şikâyet ettiği konulardandır. Reayanın askerîleri şikâyet etmesinde ise temel konu gelir kaynaklarının idaresidir.



Grafik 5. Reayanın şikâyet ettiği sınıflar

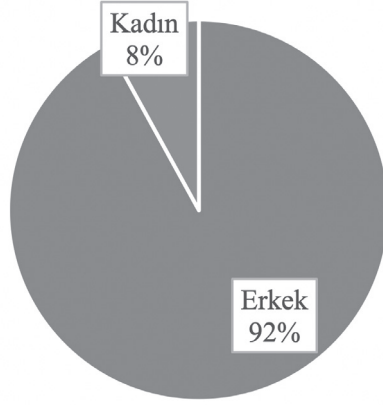
Grafik 6'da ise askerîlerin şikâyetlerinde kimin hedef alındığına bakılmıştır. Burada askerîlerin %66 reayayı, %34 askerîyi şikâyet ettiği görülmektedir. Askerînin hem reayaya hem de askerîye yönelik şikâyetinde en yaygın konu gelir kaynaklarının idaresi olmuştur.



Grafik 6. Askerînin şikâyet ettiği sınıflar

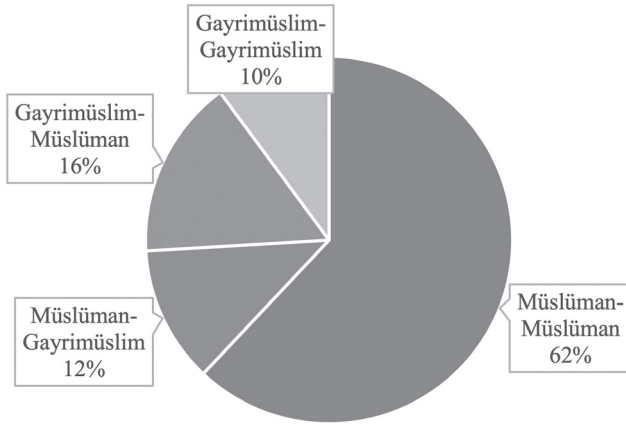
Reayanın kendi arasındaki anlaşmazlıklarda Divan'a başvurusunda oranının bu denli yüksek olması dikkat çekicidir. Zira söz konusu şikâyetler kadı mahkemelerinde çözülebilecek türdendir. Aynı durum 17. yüzyılda savaş ortamında da görülmüştür. Söz konusu dönemde reayanın Divan'a başvurusunda yerel mahkemelerden tatmin edici sonuçlar alamamış olması bir gerekçe olabilir. Ayrıca savaş ortamında kadınların görevlerini yerine getirmekte zorlanmalarının da döneme has bir sebep olduğu düşünülebilir (Tuğluca, 2016: 61). Ancak 1749-1750 Selanik bazında yapılan bu çalışmada da barış döneminde olunmasına rağmen reayanın daha fazla Divan'a başvurduğu ve daha fazla şikâyet edildiği görülmektedir. Bu itibarla reayanın birbirleriyle ilgili meselelerini Divan'a götürme sıklığını belirli dönemlerle ilişkilendirme konusunda ihtiyatlı davranmakta fayda görünüyor.

Genele bakıldığında şikâyetlerde tarafların çok büyük bir bölümünün erkek olduğu görülmektedir. Kadınlar ise %8-9 oranında şikâyetlerde taraf olarak yer almışlardır. 17. yüzyılın savaş döneminde dahi %7 gibi bir oran ile şikâyet hakkını kullanan kadınlar (Tuğluca, 2016: 64), barış ortamının yaşandığı 18. yüzyıl Selanik'inde %8 oranında şikâyet hakkını kullanmışlardır.



Grafik 7. Cinsiyete göre şikâyet etme oranı

Şikâyet eden tarafların dini mensubiyetlerine gelince; bilindiği gibi Osmanlı toplumu geniş coğrafyasının doğal sonucu olarak din ve millet açısından çeşitlilik arz etmektedir. Bu çeşitlilik şikâyet kayıtlarına da yansımıştır. Şikâyet etme ve edilme açısından dini mensubiyete bakıldığında tarafların Müslüman, Hristiyan veya Yahudi gibi farklı dinlerden olduğu görülmektedir. Kayıtlarda çok nadir olarak Hristiyan veya Yahudi denmiş, gayrimüslimler için genel olarak zimmi ifadesi kullanılmıştır. Bu sebeple gruplandırmada tarafları Müslüman ve gayrimüslim şeklinde ayırmak yerinde olacaktır.



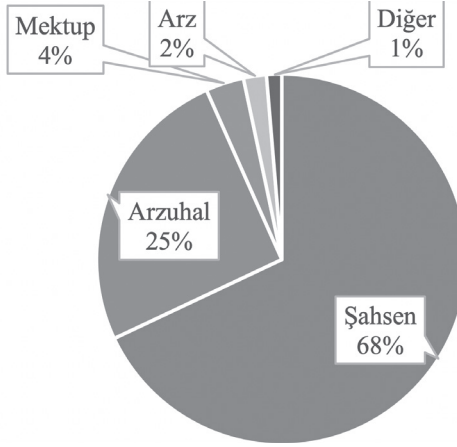
Grafik 8. Din içi ve dinler arası şikâyet etme oranı

Grafikte de görüldüğü üzere şikâyetlerin tarafları büyük oranda Müslümanlardır. İmparatorluk genelinde ve 17. yüzyıl sonlarına ait defterler üzerinde yapılan çalışmada şikâyet hakkını kullananlar arasında %10 (Tuğluca, 2016: 63) oranında gayrimüslimler bulunurken 1742 yılına ait Rumeli ahkâm defterindeki verilere göre bu oran %12'dir (Tuğluca, 2016:244). Bu rakamsal artışta (%10'dan %26'ye) çalışmaların imparatorluk geneli, Rumeli Eyaleti ve Selanik sıralaması ile yapılmış olmasının dolayısıyla bölgelerin demografik yapısının etkisinin olduğu düşünülebilir. Ancak Rum, Yahudi ve Müslüman tebaanın yaşadığı Selanik'te, gayrimüslimlerin Divan'a başvurusunun Müslümanlara oranla düşük kalmış olması dikkat çekicidir.

Gayrimüslim tebaanın gelir kaynaklarının idaresi, haksız fiil, vakıf ve diğer konularda da şikâyetçi sıfatı ile yer aldığı ancak en çok borç ilişkisinden kaynaklanan anlaşmazlıklar sebebi ile şikâyette bulunduğu görülmektedir. Şikâyet edildikleri konular da aynı yöndedir. Dini sebepler ile şikâyet edildikleri yalnız bir vaka vardır. Bilindiği üzere gayrimüslim vatandaşların Müslümanlarca kutsal sayılan bazı bölgelerde veya camilere bitişik binalarda oturmaları yasaktı (Bozkurt, 1993: 50). Bir şikâyette de bazı zimmilerin cami civarında menzil satın aldıkları, ahalinin, Müslümanlara satmaları yönündeki telkinlerine rağmen satmadıkları görülmektedir. Şeyhülislam fetvası alan ahali duruma müdahale edilmesini talep etmiştir (BOA, RAD/7; 388-1437).

3. BAŞVURU YÖNTEMLERİ

Divan-ı Hümayun siyasî ve idarî fonksiyonlarının yanı sıra yargı fonksiyonunu (Mumcu, 2007: 53-54) kullanarak merkeze ulaşan şikâyetlere de çözüm getirmiştir. Çözüm süreci şikâyetin Divan'a ulaşması ile başlamaktadır. Şikâyetlerin Divan-ı Hümayuna ulaştırılmasında ise çeşitli yöntemler mevcuttur (Tuğluca, 2016: 48). Kişiler divana bizzat giderek veya arzuhal ve mahzar sunarak şikâyetlerini iletebilirlerdi. Bunun yanında merkezde veya taşrada görevli yetkililerin aracılığı ile de şikâyetlerini ulaştırabilirlerdi (BOA, RAD/7; 3-8, 7-22, 60-221, 132-490, 74-274, 117-433, 145-526, 253-939, 296-1087, 375-1380). Arzuhal şahsen sunulabileceği gibi kadıya giderek toplu halde de sunulabilirdi. Bunlara arz-ı mahzar da denir. Reaya gibi askerî zümreden olanlar da arzuhal sunabilirlerdi. Ancak bu zümrenin sunduğu arzuhaller için daha ziyade "arz" ifadesi kullanılır (İnalçık, 2005: 50-51).



Grafik 9. Şikâyet kanalları

Grafiğe göre 7 numaralı Rumeli Ahkâm Defterinde yer alan ve Selanik'ten yapılan başvurularda en çok tercih edilen kanal, %68 oranı ile Divan'a doğrudan gitmek olmuştur. İstanbul'da veya yakın çevresinde yaşayanlar için Divan'a bizzat gitmek kolay olacağından bu kanalın tercih edilmesi normal karşılanabilir. Ancak taşradan gelmek hem maliyetlidir hem de seyahatler tehlike barındırmaktadır. Kimi zaman yerine adam gönderme tercih edilmişse de (Baldwin, 2012: 507) aynı tehlikeler gönderilen adamlar için de söz konusudur. Nitekim Aynaroz İstavrankil (Stavronikita) Manastırı rahipleri, çiftliklerine yapılan haksız zaptı şikâyet etmek üzere senetleri ile birlikte adam göndermiş ancak gönderdikleri adam Selanik'ten gelirken denizde gemi fırtınaya yakalanmış ve boğularak senetlerle birlikte kaybolmuştur (BOA, A.DVN. ŞKT. 153/87). Her türlü riske rağmen şikâyetini Divan-ı Hümayuna bizzat giderek ulaştırma bu döneme veya Selanik'e mahsus bir durum değildir. 17. yüzyıl sonu savaş ortamında dahi şikâyetçiler imparatorluğun dört bir yanından gelerek bizzat şikâyetlerini Divan'a ulaştırmışlardır. Nitekim dönemin kayıtlarına bakıldığında da en çok bu kanalın tercih edildiği görülmektedir (Tuğluca, 2016: 49-50). Aynı durum 17. yüzyıl Ankara'sı (Taş, 2007: 192) ve Üsküp'ü (Tuğluca, 2012: 113) için de geçerlidir. 1749-1750 Selanik'inde şikâyetini Divan'a ulaştırmada arzuhal sunmak %25 oranı ile ikinci sırada yer almıştır. Mahzar sunulduğuna defterdeki hükümlerde rastlanılmamakla birlikte bir hüküm içerisinde sunulan mahzardan bahsedilmiştir. Ayrıca şikâyet kalemi belgeleri arasında dilekçelerden birinin de

mahzar olduğu görülmektedir (BOA, RAD/7; 132-490; BOA, A.DVN. ŞKT. 147/44).

4. İLK BAŞVURU VE KABUL

Bir şikâyeti veya talebi olan kişilerin padişahı at sırtında dışarıda gördüklerinde veya padişahın Cuma selâmlığı esnasında bir şekilde dilekçelerini kendisine ulaştırabildikleri bilinmektedir. Ancak mutat uygulama bürokratik işleyiş şeklinde gerçekleşiyordu. 17. yüzyılda saray kapısında dilekçeleri alma görevi kapı ağasına (Baldwin, 2012: 506) veya kapıcılar kethüdasına (Mumcu, 2007: 79) verilmiş, bu görevliler padişaha sunulmak istenen şikâyet dilekçelerini padişah adına alıp Divan'a iletmıştır. Arz ve arzuhallerde kullanılan elkab sunulan mercie göre şekil alır. Eğer padişaha sunulmuş ise mutlaka içerisinde bunu belirten bir ifade kullanılır ve bir dua kısmı olur. Veziriazama sunulduğunda ise genellikle "sultanım, efendim sultanım" şeklinde ifadeler kullanılır (Kütükoğlu, 1994: 304). Bu çalışmada incelenen dilekçeler de veziriazama sunulmuştur. Şikâyetçilerin dilekçelerini okuma görevi 17. yüzyıla kadar reisülkütuba aitken bu yüzyılın ortalarından itibaren tezkirecilere devredilmiştir (Ahışhalı, 2001: 236). Divan'ın herkese açık olmasıyla beraber şikâyetçiler ve divan önüne çıkan diğer kişiler saygı ve sessizlik içinde beklemek ve divanın disiplinine uymak zorundadır (Mumcu, 2007: 107).

5. DAYANAKLAR

Şikâyetlerin çözümünde Divan'ın uyguladığı prosedüre geçmeden önce, işleyişi daha iyi anlamlandırabilmek adına çözümlerin üretiminde dayanak kabul edilen kaynaklara değinmekte fayda vardır. Bu kaynaklar merkezde bulunan kayıtlar, şikâyetçiler elinde bulunan ve ibraz ettikleri belgeler ile ilgili görevlilerce sunulan arz ve ilamlardır.

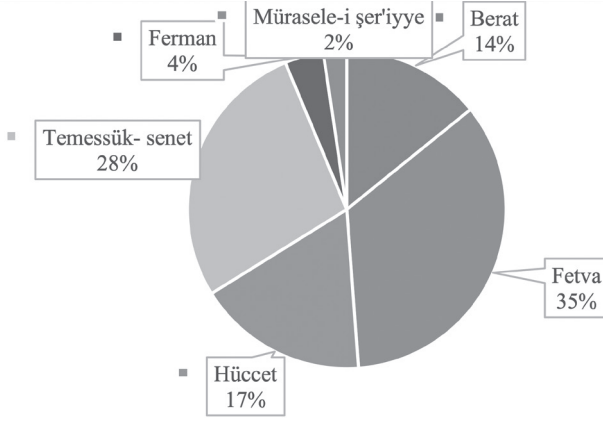
5.1. Defterhâne Kayıtları

Divan'ın şikâyetlere çözüm üretirken kullandığı en önemli kaynak merkezde bulunan kayıtlardır. Söz konusu kayıtlar ise Defterhane-i Amire'de tutulmuştur. Osmanlı Devleti tımar sisteminin uygulandığı eyaletlerde vergilendirilebilir nüfus ve kaynakları tespit amacı ile tahrir dediğimiz sayım işlemini uygulamış

ve kayıtlarını tutmuştur. Böylece bu kayıtlardan oluşan birtakım defter serileri ortaya çıkmıştır (Acun, 2002: 902). Bunlar, arazi kayıtlarına ilişkin has, zeamet, tımar, mülk, vakıf gibi arazi türlerinin tayin ve tescillerinin yapıldığı defterler (Afyoncu, 2014: 5) piyade, müselleme ve voynuk gibi vergiden muaf hizmetlilerin tahririne ait defterler, tımar ruznamçe defterleri, derdest defterleri, cebe defterleri, yoklama defterleri ve arz sureti defterleridir (Afyoncu, 2014: 42). İncelenen hükümlerde tahrir defterlerinden vakıf kayıtlarının yer aldığı defter-i evkaf (BOA, RAD/7; 42-147, 260-962, 274-1003) ile mufassal ve icmal defterlerinin yanı sıra tımar ruznamçe defterleri başvuru kaynağı olarak kullanılmıştır. Merkezi hükümet dirliğinin kime ait olduğu, hangi mutasarrıfın ne kadar hisseye sahip olduğu, sınır anlaşmazlıkları gibi askerîden gelen şikâyetlerin çözümünde büyük oranda bu defter serilerinden (BOA, RAD/7; 16-57, 17-60, 30-99, 60-221, 83-303, 84-307, 114-423, 120-441, 132,-490, 140-513, 194-720, 292-1074, 374-1375) faydalanmıştır. Bu defter serilerinin dışında miri korulara ait kayıtların yer aldığı defatir-i koruciyân (BOA, RAD/7; 17-60, 133-495) ve çeşitli konularda olmak üzere daha önce verilen belgeler (kuyud-ı ahkâm) (BOA, RAD/7; 133-495, 331-1219, 375-1380) çözüm aşamasında Divan'ın başvuru kaynakları arasındadır.

5.2. İbraz Edilen Belgeler

Şikâyetlerin çözümünde etkili kaynaklardan birisi de şikâyetçilerin elinde bulunan birtakım belgelerdir. Şikâyetçiler, Divan'a başvururken lehlerine hüküm çıkması için birtakım belgeleri ibraz etmiş, delil olarak göstermiştir. Özellikle dirlik konulu şikâyetlerde elde bulunan beratlarla vurgu yapılmıştır. Ancak şikâyetlerin genelinde en çok fetvaların sunulduğu görülmektedir. Bilindiği gibi fetvalar şeyhülislam, müftü veya müderrislerce verilirdi. Fetvalarda konunun içeriğine girilmez sadece sorulan soruya teorik düzeyde (Kayra, 2008: 27) "olur, olmaz, caizdir, değildir vb." şeklinde cevap verilirdi. Fetvalar hukukî anlamda bağlayıcılıkları olmamakla birlikte şikâyetçilerin elini kuvvetlendirmiştir. Divan, kararını verirken doğrudan veya dolaylı olarak (mevcut kayıtlar ile karşılaştırarak) söz konusu belgeleri çözüm sürecinde değerlendirmiştir. Ancak şikâyetçilerin belge ibrazlarına rağmen doğrudan belgeye işaret ederek hüküm verildiği nadirdir (BOA, RAD/7; 184-684, 243-906, 307-1125).



Grafik 10. İbraz edilen belgeler

5.3. Arz ve İlamlar

Şikâyetlerin çözümünde kullanılan referanslardan biri de ilgili görevlilerce sunulan arz ve ilamlardır. Genellikle resmi görevlilerin bir konu hakkında bilgi vermek ya da dilekte bulunmak üzere sundukları resmî belgelere arz denir (Kütükoğlu, 1994: 217). Bu bakımdan kimi arzların bilgi vermek kimilerinin ise talepte veya şikâyette bulunmak için verildiği görülmektedir. İncelenen kayıtlarda miralay/alaybeyi (BOA, RAD/7; 114-423, 232-872), kadı (BOA, RAD/7; 132-490), naib (BOA, RAD/7; 253- 939, 375-1380), defter emini (BOA, RAD/7; 140-513) ve babüssade ağası (BOA, RAD/7; 7-22, 145-526) tarafından arz sunulduğu görülmektedir.

Arapça *ilm* kelime kökünden meydana gelen ilam ise hukuki terim olarak kadı mahkemesince bir dava hakkında verilen kararı ifade eden belge iken diplomatikte kadının davaya ilişkin verilen kararı tasdik ettirmek amacıyla şeyhülislamlığa sunması veya bir konuda bilgi vermek üzere üst makamlara yazdığı resmi yazıdır. Üst makamlara bilgi vermek üzere yazılan yazılar arz mahiyetindedir (Kütükoğlu, 1994: 345). İlam vermek sadece kadılarına mahsus bir yetki değildir. Kazasker (BOA, RAD/7; 229-860), reisülküttab (BOA, RAD/7; 260-962, 114- 423), başdefterdar (BOA, RAD/7; 55-200, 343-1267) ve naib (BOA, RAD/7; 296-1087) gibi görevlilerin de ilam verdikleri bilinmektedir. Normalde

defter emininden talep edilen belge türü arz olmakla (Kütükoğlu, 1994: 313) birlikte ilam da verildiği vakidir (BOA, RAD/7; 133-495).

6. PROSEDÜR

Bir şikâyet dilekçesinin Divan bürokrasisinde işlem/muamele görüp görmeyeceğini şikâyet konusu ve içeriği belirlerdi. Merkezdeki kayıtların incelenerek hükmün verilmesini gerektiren şikâyetler olduğu gibi muamelesiz olarak hükmün verildiği şikâyetler de vardır. Her ne kadar doğrudan hüküm verilen ya da mahalline havale edilen davalar kendi nitelikleri çerçevesinde anlam ifade ediyorsa da merkezi hükümetin şikâyetlerin çözümüne yönelik uyguladığı bürokrasi en iyi, muamele görmüş dilekçeler ve verilen hükümlerden anlaşılabilir. Ne yazık ki defterde bulunan her hükmün orijinal dilekçesini bulmak mümkün olmamıştır. Temin edilebilenlerden süreç takip edilebilirken edilemeyenler için hükümlerde yer alan ifadeleri referans almak gerekmiştir. Hükümlerde Defterhane-i Amiréde yer alan defter serilerine müracaat olunduğuna; ehl-i vukuf kimselerden sual olunduğuna veya kadı, naib, mutasarrıf gibi devlet görevlilerinden arz, ilam ve mektupları ile konuya ilişkin bilgi temin edildiğine dair kullanılan ifadeler çözümlerde temel dayanakların neler olduğunu ve süreci kısmen de olsa görmeyi sağlamaktadır.

Muamele görmüş dilekçelerin daha çok dirlik, vergi ve vakıf konularında olduğu ve defterhanede muamele gördükleri anlaşılmaktadır. Şikâyet dilekçeleri üzerine görülen davalarda genelde prosedür yargısal değil bürokratik bir şekilde işlem görmüştür. Yani çoğu kez hükümler duruşma yapılmadan evrak üzerinden verilmiştir (Baldwin, 2012: 509). Nitekim incelen hükümlerin hiçbirisinde Divan-ı Hümayun'da yapılmış bir murafaadan (duruşma) bahsedilmemiştir. Osmanlı devlet anlayışı, padişaha adaletle davranma ve adaletsizliği önleme görevi yüklemiştir. Padişahın bu görevine istinaden böylesi davaların taraflar olmadan belgeler ve ilamlar üzerinden görülmesi normal kabul edilmiştir (Mumcu, 2007: 74). Ayrıca incelenen birçok kayıтта daha önce kadı mahkemesine başvurulduğu halde çözülemeyen sorunlara ilişkin başvurular mevcuttur (BOA, RAD/7; 7-22, 29-97, 42-147, 117-433, 119-438, 119-440, 140-515, 133-495, 152-557, 183-681, 179-669, 202-754, 204-759, 235-882, 243-905, 243-906, 270-991, 373-1373, 382-1409). Ancak belirtmek gerekir ki bu başvurularda yerel mahkemede kadının vermiş olduğu hükümden memnun olmamak (yani temyiz veya

istinaf gayesi) değil taraflardan birinin hükme riayet etmemesi gerekçe olmuştur. Böylesi durumlarda şikâyetin maksadı zaten davanın görülmesi değil, görülen davanın uygulamaya geçirilmesidir.

Divan'a ulaşan bir dilekçenin göreceği ilk muamelenin başvurunun yapıldığı tarihin yazılması gerekse (Baldwin, 2012: 510) de eldeki hiçbir dilekçe örneğinde bu uygulamaya rastlanmamıştır. Resmi görevlilerce sunulan bir arz veya arzihal Divan'a girdiğinde ilk olarak üzerinde mühür varsa mührün tatbikini yapmak gerekirdi (Kütükoğlu, 1994: 309). Aynı kuralın mahzarlar için de geçerli olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim 58 isim tarafından sunulan bir mahzarda mühürler için tatbik emri verilmiştir (BOA, A.DVN. ŞKT. 147/44).

Mührün tatbikinden sonra ikinci aşamada eğer doğrudan hüküm verilme-yecekse veziriazamın veya onun adına sadaret kethüdasının buyruldu su ile süreç başlatılırdı. Ancak bu buyruldu nun her zaman dilekçe üzerine yazılmayıp, buyruldu suz olarak ilgili kalemlerden suret çıkarılması ile de süreç başlayabilirdi (Kütükoğlu, 1994:308; BOA, A.DVN. ŞKT. 150/37, 152/46, 154/21, 155/45). Davanın konusu belirlenir ve mevcut kayıtlar görülmek üzere konu hakkında bilgi verilmesi için ilgili kaleme havale edilir. Hangi kaleme havale edileceği ve nasıl bir prosedür uygulanacağı dilekçenin içeriğine bağlıydı.

Eğer şikâyetçinin söz konusu davasına ilişkin elinde referans gösterdiği bir belgesi varsa dilekçe incelendikten sonra kayıtlardan bu belge bulunup dilekçenin üzerine bir kopyası çıkarılır (Baldwin, 2012: 509-510). Kopyanın çıkarılması için veziriazam dilekçenin üzerine belirttiği emir ile beylik kalemine havale eder. Daha önceden konu veya kişiler hakkında verilmiş bir ferman veya hüküm var ise mühimme, şikâyet veya eyalet ahkâm defterlerinden ilgili hüküm veya fermanın kopyası çıkarılır. Daha sonra yetkili görevli (muhtemelen Divan-ı Hümayun kisedârı) kontrol ettikten sonra kopyanın üzerine belgenin doğruluğunu gösteren "sahihdir" ifadesi koyar (Ahışalı, 2001: 83). Bu uygulamayı eldeki şikâyet dilekçelerinde görmek mümkündür. Örneğin dolandırıcılık yolu ile vekili olduğunu iddia ettiği halkı borca sokan Aser hakkında yapılan bir şikâyette kendisi hakkında daha önce verilen sürgün hükmü şikâyet dilekçesine eklenmiştir (BOA, A.DVN. ŞKT. 152/46). Hakkında yakalama emri çıkarılan sabık miralayın affi için sunulan bir dilekçede de söz konusu evvelki emir, dilek-

çenin sağ üst kısmına “verilen ferman” emrine istinaden kopya edilmiştir (BOA, A.DVN. ŞKT. 155/45). Bu şekilde kuyud-ı ahkâma bakılarak (BOA, RAD/7; 120-441, 331-1219) daha önce verilen emir, hüküm ve fermanlar ışığında yeni hükümlerin çıkarıldığı görülmektedir.

Veziriazamın şikâyetlere çözüm getirmek için ilgililerden yaptığı talep elbette sadece ferman ve hüküm kopyaları değildir. Kimi zaman veziriazam şikâyet konusuna göre defterhaneden kayıt, kimi zaman konuyla ilgili kalem amirinden arz veya ilam talep edebilirdi. Özellikle dirlik, vergi ve vakıflara ilişkin şikâyetlerde defterhane kayıtlarının çok önemli olduğu görülmektedir. Bu işlem için belgenin sağ üst köşesine kalın harflerle “mahalli, mahalli görüle, defterhanede mahalli görüle, defterhanesi” gibi ifadeler ile konuya ilişkin defter kayıtlarının çıkarılmasını isterdi. Emre istinaden emir ifadesinin altından başlamak üzere konuya ilişkin kayıtlar çıkarılır ve başlarında da kaydın kaynağını belirten *icmaldir, vakıftır* gibi ifadeler eklenirdi (Afyoncu, 2014: 52-53). Mahalli görüle kaydında *mahall* defterhanede bulunan defterlerdir. Defter kayıtları özellikle tımar meselelerinde davayı karara götüren, kanun gibi son ve kesin belgeler olarak görülür. 20. yüzyıla kadar Osmanlı bürolarında ana kütükler olarak kullanılan bu defterler görülmeden idare işlem yapmazdı (İnalçık, 1980: 11). Evrak üzerine defterlerden derkenar çıkartmak ise defterhane kâtiplerinin görevidir. 18. yüzyılda çalışma alanlarına göre özel vazife alan kâtiplerden birisi de *mukabelecidir*. Çıkarılan derkenarların ve yazılan evrakın kontrolü mukabeleci denilen kâtibin görev alanı olmuştur (Afyoncu, 2014: 112-113).

Reayaya ait vergi konulu arzuhallerde eyaletin kanunnamesinden derkenar yapılırken (Temelkuran, 1975: 131) askerilerin kayıtlarının defterhanedeki defterlerden çıkarıldığı görülmektedir. Zeameti dâhilindeki serbest tımarın bād-ı hevâ denilen vergilerini almak isteyen zâimin arzuhalinde bu süreçleri görmek mümkündür. “Defterhanesi” emrinin altına “icmaldir” ifadesi ile icmal defterinden zâimin yıllık hasılatını gösteren tımar kaydı çıkarılırdı. Hemen altına ise tımarın başka birisine verilip verilmediğinin tahvil kaleminde kontrolünün ardından (Kütükoğlu, 1994:312) “vech-i meşruh üzere mukayyedir” ifadesi ile ilgili kayıt çıkarılırdı. Böylece konuya açıklık getirecek kayıtlar defterhaneden derkenar edilirdi. Arzuhalin sağ altına “derkenar ifadesi, tarihi, kâtibin parafı ve defterhane parafı” konularak belgenin defterhanedeki işlemi sonlandırılırdı. Veziriazam dilekçenin sol üst köşesine kalın harflerle “derkenarı mucebince kanun

üzere hüküm buyruldu” notu (BOA, A.DVN. ŞKT. 150/37) ile hükmün yazılması için işi kâtiplere havale ederdi. Muamelede görülen bir husus da yukarıda da işaret edildiği üzere bazen belgelerin birden fazla kalemde işlem görebildiği ve her zaman keskin ayrımların yapılamayacağıdır. Nitekim bazı arzuhaller hem divan kalemi hem de tahvil kaleminde işlem görmüştür.

Selanik’te muamele görmüş dirlik konulu bir arzuhal, tımar sahibi Hasan Vehbî’ye aittir. Şikâyete göre Rumeli eyaleti çavuşlar kethüdası, vazifeye katılmadığı gerekçesi ile Hasan Vehbî’nin elindeki tımarı almak istemektedir. Ancak şikâyetçi vazifeye katıldığını belirtip durumun Rumeli defter kethüdasına ve defterdarına, eski çavuşlar kethüdasına ve çavuşlara ve orada bulunan diğer kişilere sorulup arz ve ilamda bulunmaları için bir emir çıkarılmasını talep etmiştir. Talep üzerine “defterhanesi” emriyle ilgili defterlerden ve tahvil kaleminden kayıtlar çıkarılıp alt alta yazılmış ve sayfanın sağ altına derkenar, tarih ve kâtip parafı ile defterhane parafı atılmıştır. Bu belgede de görüldüğü üzere karar vericinin konuya hâkim olması amacıyla defterlerdeki tüm kayıt ve derkenarlar kopya edilmiştir (İnalçık, 1980: 12). Bu arzuhalde ilama da yer verilmiştir. Neticede ikinci buyruhduda “ilamı mucibince hüküm buyruldu” ifadesi ile şikâyet ilama dayalı olarak hükme bağlanmıştır (BOA, A.DVN. ŞKT. 155/53).

Dirlik konusunda olduğu gibi vakıf konusunda da sunulan arzuhaller, ilgili kalemlerde muamele görmüştür. Aynaroz’da Kosta Konil Manastırı rahiplerince yapılan bir şikâyette manastıra ait çiftlik ve arazilerden bazı yerlere el konulduğu bildirilmiştir. El koyanlar, vakfın eski mütevellisinin aldığı borç karşılığında söz konusu yerleri kendilerine sattığını iddia etmişlerdir. Ancak manastır rahipleri manastıra ait arazi ve emlakın şahısların mülkü olamayacağını belirttikleri arzuhalleri ile duruma itiraz etmişlerdir. Vakfa ilişkin emr-i şeriflerinin ve vakfedilen malın vakıf tarafından zaptına işaret eden fetvalarının olduğunu da belirtmişlerdir. Muamele defterhaneden ilgili kayıtların çıkarılması adına dilekçenin sağ üst köşesine yazılan “defterhanesi” emri ve reisülküttabın ilam sunmasına ilişkin buyruldu ile başlamıştır. Emre istinaden söz konusu vakfın defterhane-deki defter-i evkaftan çıkarılan kayıtları “vakıfdır” ifadesinin altına yazılmış ve kayıtların altına da “an evkaf” notu düşülmüştür. Belgedeki bir muamele de konuya ilişkin kanunun da belgeye yazılmasıdır. Vakıf kayıtlarının hemen altında “kanun” ifadesinin altına vakıf olunan arazi ve çiftliklerin satılmasının kanuna aykırı olduğunu belirten bir açıklama yazılmıştır. Açıklamanın başına divan ka-

leminden çıkan derkenarlarda olduğu gibi doğruluğunu göstermek adına kalem şefi tarafından (Kütükoğlu, 1994: 311) “sahihdir” ibaresi konmuştur. Divan-ı Hümayun kaleminde işlem gören belgelere ilişkin konuların mevcut kanunlara tatbiki ve verilebilecek karara ilişkin tespitlerde bulunmak “kanuncu” nun görevidir. Kanuncu reisülküttabın soracağı soruların altına yanıtlarını yazardı. Klasik dönemde nişancının yerine getirdiği vazife 17. yüzyıldan sonra kalem idarecilerine (kisedarlarına) devredilmiş, 18. yüzyıl sonlarında ise müstakil memuriyet haline gelmiştir (Ahışhalı, 2001: 160). Sayfa sonuna derkenar, tarih, kâtip parafı ve defterhane parafı atılmıştır. Derkenarlar ve kanunun belirtilmesinin ardından reisülküttab ilamını yapmış ve altına imzasını atmıştır. Neticede veziriazam da “ilamı mucebince hüküm buyruldu” şeklinde ikinci buyruldu ile muameleyi sonlandırmıştır (BOA, A.DVN. ŞKT. 152/80; BOA, RAD/7; 260-962). Aslında ilam istendiğinde reisülküttab ilamı bizzat kendisi yazmaz, ilamcı denilen bir memur yazardı. Konu incelenir, defterlerdeki kayıtlardan durum anlatılır ve karar yazılırdı. Memur karardan sonraki kısmı boş bırakır, reisülküttab ilamı incelerdi. Uygun bulursa bu dilekçede de olduğu gibi boş bırakılan kısma “emru fermandevletlü azametlü sultanım hazretlerindedir” babında ifadeyi ekler ve imzasını atardı (Ahışhalı, 2001: 85,161). Ancak her ne kadar bu işi yapan memur için ilamcı dense de bu dönemde bürokrasideki adı bu olmasa gerek. Zira asıl ilamcı adı ile ifade edilen vazife 19. yüzyıl başlarında ortaya çıkmıştır (Afyoncu, 2014: 113). Sadece ilamlarda değil defterhaneden çıkarılan kayıtların, konuya ilişkin belirtilen kanunların, yapılan açıklamaların veya sunulan arzların da sonunda bu uygulamayı görmek mümkündür. Dilekçelerde bu tip muamelelerin sonunda bulunan “fermandevletlü sultanımındır” babında ifadelerin farklı kalemle, daha büyük ve daha kalın yazıldığı görülmektedir. Muameleyi yapmak ile görevli olan kâtiplerin işlemi yapmasından sonra kaydı inceleyen ilgili birimin amirinin son ifadeyi ekleyerek işlemi tamamladığı anlaşılmaktadır (BOA, A.DVN. ŞKT. 152/80, 154/21, 155/45).⁵

Muamele görmüş bir başka arz ise Selanik mutasarrıfına aittir. Arz, vekili olduğu Yahudi taifesinden reayaya yaptığı eziyetler sebebi ile daha önce sürgün edilen ama geri gelip bu sefer de reaya adına borç alıp şahsi işlerine harcadığı için ikinci kez sürgün edilen Aser hakkındadır. Aser’in aldığı borçlar reayaya kalmış-

⁵ Bir başka manastır vakfına ait benzer bir şikâyet dilekçesinde de (BOA, A.DVN. ŞKT. 153/87) bir önceki dilekçe ile aynı süreçlerin takip edildiği anlaşılmaktadır. Ancak belgenin alt yarısı mevcut olmadığından tamamını değerlendirmek mümkün olmamıştır.

tır. Alacaklılar borcu reayadan faizli ve bir defada ödemelerini istemiştir. Buna gücü yetmeyen reaya adına mutasarrıf, borcun faizsiz ve taksitli olarak ödenmesini arz ve ilam etmiştir. Arzın gördüğü işlemlere bakıldığında ilk olarak daha önce sürgün edilmiş olunmasına istinaden sürgüne dair fermanın kontrolü istenmiştir. Arzın sağ üst köşesine yazılan “verilen ferman” emri ile muamele başlamıştır. Söz konusu ferman beylik kaleminden tespit edilip emrin altına kaydedilmiş ve fermanın Dergâh-ı Mualla yeniçerileri ağasının mühürlü mektubu ile Selanik monlasına ve Selanik’te bulunan yeniçeri zabiti turnacıbaşına gönderildiği belirtilmiştir. Açıklamanın sonuna ise hükmün orijinal tarihi eklenmiştir. Bundan sonraki işlem ise hâlâ sürgünde olan Aser için serbest bırakılması hususunda herhangi bir fermanın verilip verilmediğine ilişkindir. Konuya ilişkin emir “ıtlak için verilen ferman” olup altına “ıtlak için henüz emr-i şerif verilmemiştir, ferman devletli sultanımdır” diyerek soru cevaplandırılmıştır. Açıklamanın başına da “sahihtir” ibaresi konmuştur. Büyük olasılıkla konu ve belge türü aynı olması sebebi ile ikinci işlem de birinci işlemin yapıldığı büroda yapılmıştır. Verilen bilgilerin ve yapılan açıklamaların neticesinde veziriazam buyruldunda borcun şer’ ile taksitlendirilmesine hükmetmiştir (BOA, A.DVN. ŞKT. 152/46).

Merkezde bulunan kayıtların yanı sıra bazı yetkililerin arz ve ilamları da şikâyetlerin çözümünde etkili olmuştur. Nitekim incelenen şikâyetlerin çözümünde kayıtların yanı sıra defter emini ilamı ve arzı (BOA, RAD/7; 133-495, 140-513), miralay/alaybeyi arzı (BOA, RAD/7; 114-423, 232-872) ve reisülküttap ilamının (BOA, RAD/7; 114-423, 260-962) referans alındığı görülmektedir. Mukataa, dirlik ve cizyelerin mali boyutuna ilişkin hususlarda başdefterdar da arz ve ilamlar sunmuştur. Şahısların bizzat gelerek, arzuhal veya mektup sunarak ya da adam göndererek defterdarlıktan hüküm talep ettikleri de bilinmektedir (Günalan, 2010: 127). Bu uygulamanın temelinde defterdarın yetkileri ve görev alanları yatmaktadır. Bu noktada mukataa, dirlik ve cizyelerin mali boyutuna ilişkin anlaşmazlıklarda başdefterdarın çözüme katkı sunanlar arasında olduğu görülmektedir (BOA, RAD/7; 55-200, 343-1267). Kimi zaman ise kadılar, alaybeyleri, Rumeli tımar defterdarı, zuamâ, erbâb-ı tımar ve çeribaşı gibi birçok kişi bir araya gelerek soruna ilişkin mahzar sunmuş (BOA, RAD/7; 132-490; BOA, A.DVN. ŞKT. 147/44) ve çözüme katkıda bulunmuşlardır. Babüssade ağası arzı (BOA, RAD/7; 7-22), kadı arzı (BOA, RAD/7; 3-8, 48-170) ve şeyhülislam görüşünün (BOA, RAD/7; 132-490) de süreçte rol aldığı görülmektedir.

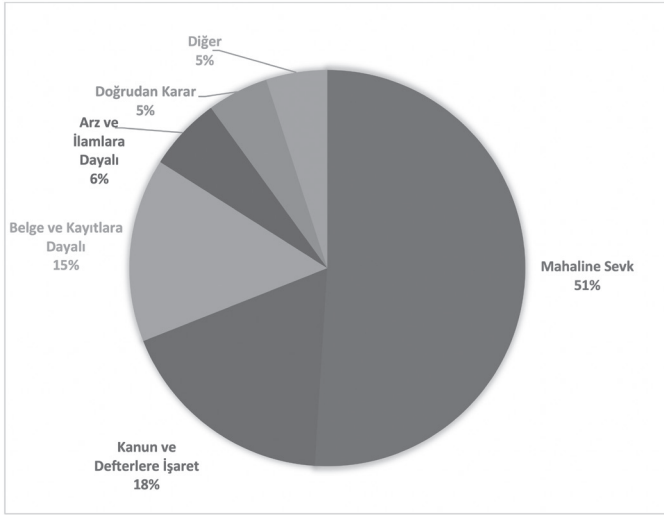
Miras veya borçlara ilişkin şikâyetlerin çözümünde de arz ve ilamlar etkili olmuştur. Vasinin ve kadının bir olup haksızlık yaptığı yetimlerin şikâyetine ilişkin çıkarılan bir hükümde bunu görmek mümkündür. Şeyhülislam, yetimlerin şikâyette bulunduğu kişilerin Selanik kadısınca yargılanıp haksız yere aldığı şeylerin iade edilmesine yönelik emir çıkarılmasına işaretle bulunmuştur. Bunun üzerine şeyhülislamın işaretine uygun davranılması için *Selanik monlasına* hüküm gönderilmiştir (BOA, RAD/7; 48-170). Tereke tahririnde yaşanan bir anlaşmazlık ise Rumeli kazaskerinin askeri kassam tayin edilmesine ilişkin ilamına istinaden bir askeri kassamın tayini ile hükme bağlanmıştır (BOA, RAD/7; 229-860). Alacağı tahsil edemeyenlerin, borçlunun mahallinde borcunu ödememesi halinde İstanbul'a getirilip ödemenin yaptırılmasına yönelik yaptığı taleplerinin ise naibin bu yöndeki arzına istinaden istenilen doğrultuda hüküm çıkarılması ile cevaplandırıldığı görülmektedir (BOA, RAD/7; 223-832, 331-1219, 289-1063). Babüssaade ağasının arzı (BOA, RAD/7; 145-526) ile naibin arz ve ilamları (BOA, RAD/7; 253-939, 375-1380, 296-1087) başka borç konulu anlaşmazlıkların çözümünde de aynı rolü üstlenmiştir.

7. HÜKME BAĞLAMA VEYA HAVALE

İşlem gören dilekçeler bu bürokratik süreçlerden geçtikten sonra karar vericiler tarafından bir hükme varılırdı. Bazı şikâyetler ise bu tür bir prosedüre girmeksizin doğrudan hüküm verilerek çözülmüştür. İncelenen kayıtlarda bunun birçok örneğini görmek mümkündür: Köy ahalisine ait bir meranın gerekçesiz ve haksız olarak zapt edilip başkalarına satılmasına ilişkin yapılan şikâyette herhangi bir muamele yapılmadan doğrudan hüküm verilmiş, bu tip mera yerlerinin alınıp satılmasının ve kışlaklık yapılmasının kanuna aykırı olduğu belirtilip zorla yapılmışsa dahi tekrar meralştırılması emredilmiştir (BOA, RAD/7; 99-38). Mahsûlden ödenecek öşür oranının askerî veya reaya oluşa göre değişip değişmediği konusunda düşülen bir anlaşmazlık ise aynı oldukları cevabı ile doğrudan hükme bağlanmıştır (BOA, RAD/7; 197-796). Borçlarını ödedikleri halde çiftliklerinin mahsulüne el konulan çiftlik sakinlerinin şikâyeti üzerine doğrudan hass voyvodasına hitaben davayı görüp alacağın tahsil edilmesini ve çiftliğin serbest bırakılmasını sağlaması yönünde emir çıkarılmıştır (BOA, RAD/7; 365-1340). Malikâne usulü ile mutasarrıf olduğu köylerin halkı kandırılarak başka yerlere çekilen mutasarrıf, halkın geri getirilmesine ilişkin şikâyet ve talepte bulunmuş, talep muameleye gerek olmaksızın “kanun üzere iskân hüküm

buyruldu” buyruldu” ile doğrudan hükme bağlanmıştır (BOA, A.DVN. ŞKT. 165/40). Borçlu ahalinin arzuhalinde de muamelesiz olarak hüküm verildiği görülmektedir. Borçlu oldukları kişi kendilerinden fazla faiz almış, anaparanın ödemesi bitmeden ölmüştür. Borçlular bu sefer de varislerin eline kalmışlardır. Borçlarının bir kerede değil de taksit ile ödeme talepleri “mahallinde şerle görülüp defaten edaya kudretleri olmadığı dainleri muvacehesinde sabit olursa kudretleri mertebe tecil ve taksid ile eda ettirilmesi” buyruldu” ile cevaplandırılmıştır (BOA, A.DVN. ŞKT. 162/60; BOA, RAD/7; 373-1371). Bunun gibi başka borç taksitlendirme talepleri de aynı yönde hükme bağlanmıştır (BOA, RAD/7; 145-526, BOA, RAD/7; 296-1087).

Şikâyet dilekçelerinin muamelesiz olarak cevaplandırılmasının bir diğer şekli ise şer’e, kanuna veya deftere göre davranılmasının emredildiği, ayrıntının verilmeyeceği bir hüküm ile cevaplandırılmasıdır (BOA, A.DVN. ŞKT. 160/43). Bölgedeki idarecilere davanın mahallinde görülmesine (BOA, A.DVN. ŞKT. 157/71, 158/42, 159/62, 160/62, 167/45) yönelik hükmün gönderilmesi de muamelesiz verilen diğer hüküm türüdür.

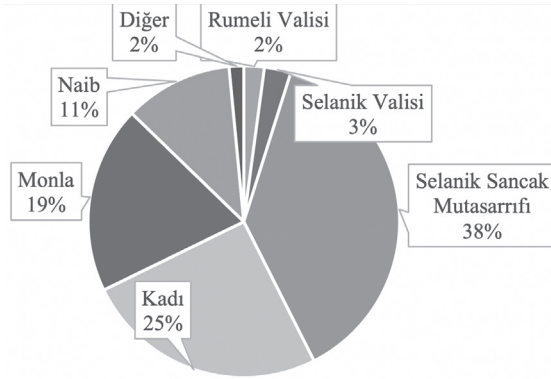


Grafik 11. Şikâyetlere yönelik verilen hüküm türleri

Bu grafikten Divan’ın çözüm konusunda genel temayülünün davaların mahalline sevki yönünde olduğu görünüyor. Divan’ın her zaman davayı hükme bağlamadığı ve hükmün verilmesini ilgili yerel mahkemeye bırakabildiği (Mumcu,

2007: 85) bilindiğinden şikâyetlerin çoğuna mahallinde bakılması yönünde hüküm vermesi olağan karşılanabilir. Ancak mahalline sevk edilen davalara baktığımızda büyük bir kısmının hiç Divan'a gelmeden kadı mahkemesinde de çözülebilecek davalar olduğu görülmektedir. Buna rağmen şikâyetçiler birçok masrafı ve zahmeti göze alarak Divan'a kadar gelip şikâyetinde bulunmayı ve/veya arzuhallerini sunmayı tercih etmişlerdir. Bu durumda akla "neden" sorusu gelmektedir. Bu sorunun birden fazla cevabı olabilir. Aslında şikâyetçiler de böyle bir hüküm verileceğini tahmin ediyorlardır. Ancak Divan'dan alacakları bir hüküm ile konuya valinin dikkatini çekmek, davayı gözetimini sağlamak, kadının hatalı veya haksız hüküm vermesinin önüne geçmek, konuya dikkati çekilen valinin kadının vereceği karar üzerinde etkili olmasını sağlamak gibi "garantici" anlayış ile başvuruda buldukları düşünülebilir. Aslında şikâyetçinin aldığı emr-i şerif sembolik değerdedir ve şikâyetçi bu yolla sosyal ve psikolojik dinamikleri etkilemeyi hedeflemektedir (Baldwin, 2012: 500).

Şikâyetlere yönelik yukarıdaki bürokratik süreçlerden sonra karar verilen hükmü içeren resmî belgenin kaleme alınmasıyla işlemler sona ererdi. Hükmün muhatabı Divan'da ise kendisine verilir. Orada değilse genellikle çavuşlar vasıtası ile ilgili idari birime ve görevliye gönderilirdi (Mumcu, 2007: 111-112). Hüküm çoğunlukla hem valiye hem de kadiya hitaben yazılır. Hükmü ihtiva eden evrak ilgili yere ulaştığında burada şer'iyeye sicillerine de kaydedilirdi (Baldwin, 2012: 511).



Grafik 12. Hükümlerin gönderildiği yetkililer

Divan'ı Hümayun, çıkardığı emirleri genelde tek yetkiliye göndermemiş hem ehl-i örf hem de ehl-i şer'e hitaben hüküm yazmıştır. 1749-1750 Selanik'ine gönderilen hükümler toplamda %55 oran ile kadı, naib ve monla da denilen müftü-

lerden oluşan ehl-i şer'e hitaben yazılmıştır. %45'i ise ehl-i orf denilen idareci ve görevlilere hitabendir.

SONUÇ

Bu çalışmada 18. yüzyılın ortasında Selanik'ten merkeze giden şikâyetlerin nasıl bir bürokratik süreçten geçtiğiyle ilgilenilmiştir. Yani yüzyıllardır hayatta olan Osmanlı şikâyet mekanizmasının işleyişi Selanik'ten gelen şikâyetler çerçevesinde yeniden ele alınmıştır. Bürokratik açıdan bu dönemde bazı değişimler gerçekleştirilmiştir. Tüm imparatorluktan gelen şikâyetler, daha önce şikâyet defterlerine kaydedilirken, bu dönemden itibaren "ahkam defteri" adıyla yeni üretilen defter serilerine de kaydedilmeye başlanmıştır. Bu dönemin bir diğer bürokratik yeniliği, Divan-ı Hümayun bünyesinde şikâyetlere ilişkin işlem yapmak üzere bir büro diyebileceğimiz "şikâyet kalemi"nin kurulmuş olmasıydı. Ayrıca bir de "şikâyet mümeyyizi" adıyla bir görevli sisteme dâhil edilmiştir.

Bu değişiklikler çerçevesinde şikâyet hükümleri incelenmiştir. Öncelikle değişikliklerin mekanizmanın işleyişine etki etme olasılığı düşük olan boyutlarına bakılmıştır. Şikâyetçilerin kimliğine göz atıldığında toplumun her kesiminin zümre, din, cinsiyet fark etmeksizin şikâyet hakkını kullanmak üzere hareket ettiği gözlenmiştir. Reaya hem şikâyet edenler hem de edilenler arasında başat rol almış görünüyor. Kozmopolit demografik yapısına rağmen Selanik'te gayrimüslimlerin Müslümanlara oranla belirgin derecede az bir şekilde şikâyet mekanizmasında yer aldıkları anlaşılmaktadır. Aynı durum kadın erkek oranı için de geçerlidir. Burada gözlemlenen portre, önceki dönemlerin yapısına paralel bir görünüm arz etmektedir.

Elbette çalışmanın asıl sorusu olan 18. yüzyıl ortasındaki bürokratik değişimin etkileme olasılığı daha yüksek olan çözüm sürecindeki prosedürüne de bakılmıştır. Esasen bürokratik işleyişte de ciddi bir fark görülmemiştir. Yani; şikâyet için başvuru biçimleri, ilk başvuru ve şikâyetin kabul süreci, şikâyetçilerin kendilerini haklı göstermek üzere kullandığı dayanaklar, divan kalemleri ile defterhanenin çözüm sürecinde aldığı rol ve kararın verilme süreci gibi şikâyetin çözümüne ilişkin tüm bürokratik süreçler önceki dönemlerle aynı biçimde yürütülmüştür. Dolayısıyla 18. yüzyılın ortasında şikâyet mekanizması içerisinde ortaya çıkan bazı bürokratik düzenlemelerin, mekanizmanın işleyişini anlamlı bir şekilde değiştirmedeği söylenebilir.

KAYNAKÇA

Arşiv Kaynakları

BOA, A. DVNS. AHKR. d07

BOA, A.DVN. ŞKT; 147/44, 150/37, 152/46-80, 153/87, 154/21, 155/45-53,
157/71, 158/42, 159/62, 160/43, 162/60, 165/40, 167/45

Araştırma-İnceleme Eserleri

ACUN, Fatma (2002). "Klasik Dönem Eyalet İdare Tarzı Olarak Tımar Sistemi ve Uygulaması", **Türkler**, Cilt: IX, ss. 899-908.

AFYONCU, Erhan (2014). **Osmanlı Devlet Teşkilatında Defterhâne-i Âmiri (XVI.-XVIII. Yüzyıllar)**, TTK, Ankara.

AFYONCU, Erhan (1999). "Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasi", **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 58, ss. 182-190.

AHISHALI, Recep (2001). **Osmanlı Devlet Teşkilatında Reisülküttâblık (XVIII. Yüzyıl)**, Tarih ve Tabiat Vakfı Yayınları, İstanbul.

BALDWIN, James E. (2012). "Petitioning the Sultan in Ottoman Egypt", **Bulletin of the School of Oriental and African Studies**, No:75, ss. 499-524.

BOZKURT, Gülnihal (1993). "Türk Hukuk Tarihinde Azınlıklar", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 43, Sayı: 1-4, ss. 49-59.

EMECEN, Feridun (2007). "Osmanlı Divanının Ana Defter Serileri: Ahkâm-ı Mirî, Ahkâm-ı Kuyûd-ı Mühimme ve Ahkâm-ı Şikâyet", **Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 5, ss. 107-139.

GENÇ, Yusuf İlhan ve diğerleri (2010). **Başbakanlık Osmanlı Arşivi Rehberi**, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, İstanbul.

GÜNALAN, Rifat (2010). **Osmanlı İmparatorluğunda Defterdarlık Teşkilatı ve Bürokrasisi (XVI. Yüzyıl Maliye Ahkâm Defterleri)**, Kayıhan Yayınları, İstanbul.

İNALCIK, Halil (2005). "Şikâyet Hakkı: Arz-ı Hâl ve Arz-ı Mahzar'lar", **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet**, Eren Yayıncılık, İstanbul.

- İNALCIK, Halil (1980). "Osmanlı Bürokrasisinde Aklâm ve Muâmelât", **Osmanlı Araştırmaları**, Cilt: 1, ss. 1-14.
- KAYRA, Cahit (2008). **Osmanlı'da Fetvalar ve Günlük Yaşam**, Boyut Yayın Grubu, İstanbul.
- KILIÇ, Orhan (1999). "18.Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması", **Osmanlı**, Cilt: 6, ss. 89-110.
- KÜTÜKOĞLU, Mübahat (1994). **Osmanlı Belgelerinin Dili (Diplomatik)**, Kubbealtı Neşriyat, İstanbul.
- MUMCU, Ahmet (2007). **Divan-ı Hümayun**, Phoenix Yayınevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, Mustafa (2018), "Osmanlı Devleti'nde Arzuhallerin Devlet-Halk İlişkileri ve Medeniyet Tarihi Bakımından Önemi", **XVII. Türk Tarih Kongresi, Bildiriler**, (IV. Cilt-I. Kısım), Türk Tarih Kurumu Yayını, ss. 211-229.
- SARIYILDIZ, Gülden (2010), **Sokak Yazıcıları. Osmanlılarda Arzuhaller ve Arzuhalciler**, Derlem Yayınları, İstanbul.
- TAŞ, Hülya (2007). "Osmanlı'da Şikâyet Hakkının Kullanımı Üzerine Bazı Düşünceler", **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt:2, Sayı: 3, ss. 186-204.
- TEMELKURAN, Tefvîk (1975) "Divan-ı Hümayun Mühimme Kalemî", **Tarih Enstitüsü Dergisi**, Sayı: VI, ss. 129-177.
- TUĞLUCA, Murat (2016). **XVII. Yüzyıl Sonu Şikâyet Defterlerine Göre Osmanlı Devlet-Toplum İlişkisinde Şikâyet Mekanizması ve İşleyiş Biçimi**, TTK, Ankara.
- TUĞLUCA, Murat (2012). "Bir Balkan Şehri Olarak Üsküp'te Şikâyet Hakkının Kullanımı", **Motif Akademi Halkbilim Dergisi**, Temmuz-Aralık Balkan Özel Sayısı II, ss. 107-128.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (2011). **Osmanlı Tarihi** (1, 4/1, 4/2). TTK, Ankara.

KARAR ÖRNEKLERİ



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2021/8563-S.21.13792

BAŞVURU NO : 2020/102304

KARAR TARİHİ : 07/06/2021

KISMEN TAVSİYE KISMEN RET KARARI

BAŞVURAN ... :

Adres:...

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ : ...

BAŞVURUYA KONU İDARE : İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI
FATİH BELEDİYE BAŞKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : Köpek saldırısı nedeniyle meydana gelen zararın tazmin edilmesi talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 09/12/2020

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1) Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan ..., 27/09/2020 tarihinde akşam saatlerinde İstanbul İli Fatih İlçesi, Kalenderhane Mevkiinde yer alan Saraçhane Parkında 3 yaşındaki oğlu ile vakit geçirdiği sırada, sahihsiz ve başıboş köpeklerin saldırısına uğrayarak yaralandığını ve başıboş saldırgan köpeklerden kendi çabası ile kurtulmaya çalışırken omzunun çıktığını,

1.1) İnşaat işçisi olan babanın bahse konu olay sonrasında omzunun çıkması nedeniyle bir süre işine gidemediğini, vatandaşlar önünde kıyafetleri parçalanan babanın zor durumda kaldığını, 3 yaşındaki oğlunun ise yaşadığı travma sebebiyle psikolojisinin bozulduğunu, kamu idarelerinin yapmakla yükümlü buldukları hizmetleri gereği gibi ifa etmekle beraber bu hizmetin işleyişini sürekli olarak kontrol etmek ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri almakla yükümlü olduğunu, idarece bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi suretiyle hizmetin kötü veya geç işlemesi ya da gereği gibi işlememesi sonucunda bir zarara sebebiyet verilmiş olmasının, idareye hizmet kusuru nedeniyle meydana gelen maddi ve manevi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.



Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcliligikurumu@hs01.kep.tr

zararları tazmin sorumluluğu yükleyeceğinin idare hukukunun yerleşmiş ilkelerinden olduğunu,

1.2) Yerleşim merkezlerinde veya bu merkezlerin yakınında toplu halde yaşayan sokak köpeklerinin yaşadıkları ortamın doğal bir ortam sayılamayacağı, evsel atıklarla beslendikleri ve her zaman yiyecek bulamama ihtimallerinin bulunduğu hususları da dikkate alınarak, kamu hizmetinin devamlılığı esası gereğince idarenin görevinin, sokak köpeklerinin gerekli bakım ve kontrolünü yaptıktan sonra alındıkları ortama bırakmakla sona ermeyeceğinin izahtan vareste olduğunu,

1.3) ...'in bu olay nedeniyle 10 gün tedavi gördüğünü, 10 gün rapor verildiğini, köpekler tarafından ısırıldığı için 1 aylık kuduz tedavisine başlandığını, bu süre boyunca da işe gitmemesi gerektiğinin söylendiğini, böylece yaklaşık 2 aya yakın bir süre işe gidemediğini, bu süreler boyunca çalışmadığı için de kendisinin ve ailesinin geçimini temin edemediğini, ayrıca tedavi, medikal malzeme, bakıcı, ulaşım ve ilaç giderlerinin olduğunu, bu kapsamda aileye yaşatılan söz konusu maddi kayıpların maddi tazminatla karşılanması gerektiğini,

1.4) Ayrıca hem ...'in hem de çocuğunun olay nedeniyle şok yaşadıklarını ve travma geçirdiklerini, normalde neşeli olan çocuğun olay sonrasında korku ve öfke içeren tepkilerle ağlama nöbetleri geçirdiğini ve çocukta zoofobi olarak adlandırılan kaygı bozukluğunun meydana geldiğini, başvuran ve oğlunun ruhsal bütünlüğünün sağlanması, vücut bütünlüğünün ruhsal denge sağlanarak hafifletilmesi için bu eksikliğini ve üzüntünün manevi tazminat ile giderilmesi gerektiğini belirterek; ...'in oluşan zararları nedeniyle 15.000 TL maddi tazminat ile birlikte 75.000 TL manevi tazminatının, ...'in yaşadığı travma nedeniyle 100.000 TL manevi tazminatı ile toplamda 190.000 TL tazminat ödenmesini **talep etmektedir.**

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2) Şikâyet başvurusunun çözüme kavuşturulması amacıyla Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'ndan ve Fatih Belediye Başkanlığı'ndan bilgi ve belge talep edilmiştir. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın 05/02/2021 tarihli ve 384795 sayılı cevabi yazılarında özetle;

3) 2.1) 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun 6 ncı maddesinde yer alan "Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesinin zorunlu olduğu, bu hayvanların öncelikle söz konusu merkezlerde oluşturulacak müşahede yerlerinde tutulmasının sağlandığı, müşahede yerlerinde kısırlaştırılan, aşılanan ve rehabilite edilen hayvanların kaydedildikten sonra öncelikle alındıkları ortama bırakılmaları esastır." hükmü gereğince sahipsiz hayvanların rehabilitasyonu ile ilgili iş ve işlemlerin yerel yönetimlerin yükümlülüğünde olduğu

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcliligikurumu@hs01.kep.tr



bununla birlikte, Bakanlığa konu ile ilgili bir şikayet ulaşmadığı, dolayısı ile şikayet sahibi ve/veya başka idarelerle yapılan bir yazışma bulunmadığı,

4) İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın 30/03/2021 tarihli ve 573 sayılı cevabi yazısında özetle; 3.1) Sahipsiz hayvanlar hususunda Belediyelerine herhangi bir başvuru beklenmeksizin, rutin faaliyet olarak "Topla, Aşıla, Kısırlaştır, İşaretle, Kayıt Altına Al, Aldığın Yere Geri Bırak" prensibiyle çalışma yapılmakta olduğu, sahipsiz hayvanların bakımevindeki işlemlerinin tamamlanmasının ardından sahiplendirilmezse alındıkları ortama geri bırakıldıkları,

4.2) Şikayet konusu somut olayın yaşandığı İstanbul İli Fatih İlçesinde yer alan Saraçhane Parkında Büyükşehir Belediyesine ait besleme odağı bulunmadığı,

4.3) Bununla birlikte sahipsiz hayvanlardan kaynaklı ısırma vakası yaşanması ve belediyelere bildirim yapılması halinde gerek ilçe belediyeleri gerek Büyükşehir Belediyesince ısırma vakasına karışan hayvanın bakımevinde müşahede altına alındığı, ısırılan kişinin aşılama ve diğer sağlık işlemlerinin gerçekleştirilmesi için ilgili sağlık kuruluşlarına yönlendirilmesinin sağlandığı,

4.4) Bakımevine alınan sahipsiz hayvanların, her hayvana özgü 15 haneli bir numara içeren ve ense deri altına yerleştirilen mikroçip ile elektronik ortamda kayıt altına alındığı, hayvanların alındığı ortam bilgilerinin de bu kayıtları içermekte olduğu, bakımevinde işlemleri tamamlanan hayvanlarla ilgili kayıtlar doğrultusunda geri bırakıldıkları,

4.5) Bununla birlikte alındıkları ortama bırakıldığında insan ve çevre sağlığını önlenemez derecede tehdit edeceği belirlenen sahipsiz köpeklerin bırakılmadığı, sahiplendirilinceye kadar bakımevinde barındırıldığı **açıklamalarına yer verilmiştir.**

4) Fatih Belediye Başkanlığının 07/04/2021 tarihli ve E.317250 sayılı yazısında özetle;

4.1) Sokak hayvanlarına ilişkin olarak idarelerine yapılan başvuruların Sağlık İşleri Müdürlüğü Veteriner İşleri Birimine yapıldığı, saldırıya maruz kalan vatandaşın vermiş olduğu bilgiler doğrultusunda Sağlık İşleri Müdürlüğü Veteriner İşleri Birimi ekibi bölgede çalışma yaptıkları, 5199 sayılı hayvanları koruma yasasının vermiş olduğu yetki çerçevesinde toplanan şüpheli hayvanlar Sağlık İşleri Müdürlüğüne bağlı olarak hizmet veren Yedikule Rehabilitasyon merkezine nakledildikleri, nakledilen hayvanların burada 10 gün süre ile müşahede altında tutulduğu, süre sonunda veteriner hekimler tarafından 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanununa istenmiş olan kısırlaştırma, aşılama ve küpeleme işlemlerinin yapıldığı, eğer hayvan herhangi bir saldırganlık belirtisi göstermiyorsa alındığı bölgeye geri bırakıldığı, zira 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanununun 6. maddesi uyarınca; "*Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanlar yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevinde götürüldükten sonra müşahade yerlerinde tutulur. Müşahade yerlerinde kısırlaştırılan, aşılanan ve rehabilite edilen hayvanların kaydedildikten sonra alındıkları ortama bırakılmaları esastır.*" Hükmü uyarınca bu hususunun yasadan kaynaklanan bir zorunluluk olduğu ancak saldırganlık devam ediyorsa rehabilitasyon boyunca barınakta tutuldukları, idareleri bünyesinde yapılan çalışmalarında kanunda belirtilen şekilde usulüne uygun olarak yapıldığı,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinolaltı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
E-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr



4.2) 19/10/2020 tarihinde ... adına idarenin hizmet kusuru olduğu iddiası ile ... tarafından maddi ve manevi tazminat talepli dilekçe verildiği, Sağlık İşleri Müdürlüğü tarafından olay kapsamında herhangi bir suç unsurunun bulunmadığı gerekçeli şekilde açıklanarak kendilerine cevap verildiği,

4.3) Saraçhane Parkı'nın ana arterde olduğu ve söz konusu parkın İBB sorumluluğunda kaldığı, ancak ilçe sınırlarında gerçekleşen olaylar kapsamında idarelerine yapılan tüm başvurular ile ilgilendiği,

4.4) İdarelerine sorumluluk yüklenebilmesi için hizmet kusurunun varlığı gerektiği, idari eylemden dolayı bir zararın meydana gelmiş olması ile idari eylem ile zarar arasında illiyet bağının bulunması şartlarının da oluşması gerektiği, bununla birlikte işbu olayda müvekkil idarenin herhangi bir hizmet kusurunun bulunmadığı,

4.5) Hizmet kusurunun idari hizmetin kuruluş ve işleyişinden kaynaklandığı, kamu hizmeti eksik ya da kötü yürütülmesi veya hiç yürütülmemiş olmasında idarenin sorumluluğuna yönelik bir kusurdan söz edilebileceği, ayrıca İdarenin sorumlu tutulabilmesi için hizmet kusurunun varlığı yeterli olmayıp bunun yanında idari işlem veya eylemden dolayı bir zararın ortaya çıkmış olması ve idari eylem ile işlem arasında bir illiyet bağının mevcut olması gerektiği,

4.6) Somut olayda kamu hizmetinin kötü işlemesi veya geç işlemesi ya da hiç işlememesinin söz konusu olmadığı, idari eylem ile zarar arasında bir illiyet bağının da bulunmadığı, bütün bunlara ek olarak hiçbir şekilde tazminat talebini kabul etmemekle birlikte istenilen tazminat miktarının da oldukça fahiş olup davacı nezdinde sebepsiz zenginleşme oluşturacak miktarda manevi tazminat talep edilemeyeceği, 4.7) Diğer taraftan Saraçhane Parkının denetimi ve sorumluluğunun müvekkil idareye ait olmayıp söz konusu parkın sorumluluğu İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na ait olduğu **açıklamalarına yer verilmiştir.**

III. İLGİLİ MEVZUAT

5) 18/10/1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "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. ... ",

5.1) 125 inci maddesinde; "...İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür."

6) 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.",

6.1) Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin "Karar verme süresi" başlıklı 36. maddesinde "Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır." düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-e3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



7) 24/06/2004 tarih ve 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 4 üncü maddesinin c fıkrasında "Hayvanların korunması, gözetilmesi, bakımı ve kötü muamelelerden uzak tutulması için gerekli önlemler alınmalıdır", d fıkrasında "Hiçbir maddi kazanç ve menfaat amacı gütmeksizin, sadece insani ve vicdani sorumluluklarla, sahihsiz ve güçten düşmüş hayvanlara bakan veya bakmak isteyen ve bu Kanunda öngörülen koşulları taşıyan gerçek ve tüzel kişilerin teşviki ve bu kapsamda eşgüdüm sağlanması esastır.", g fıkrasında "Hayvanların korunması ve rahat yaşamalarının sağlanmasında; insanlarla diğer hayvanların hijyen, sağlık ve güvenlikleri de dikkate alınmalıdır", j fıkrasında "Yerel yönetimlerin, gönüllü kuruluşlarla işbirliği içerisinde, sahihsiz ve güçten düşmüş hayvanların korunması için hayvan bakımevleri ve hastaneler kurarak onların bakımlarını ve tedavilerini sağlamaları ve eğitim çalışmalarını yapmaları esastır", k fıkrasında "Kontrolsüz üremeyi önlemek amacıyla, toplu yaşanan yerlerde beslenen ve barındırılan kedi ve köpeklerin sahiplerince kısırlaştırılması esastır. Bununla birlikte, söz konusu hayvanlarını yavrulatacak isteyenler, doğacak yavruları belediyece kayıt altına aldirarak bakmakla ve/veya dağıtımını yapmakla yükümlüdür"

7.1) "Sahihsiz ve güçten düşmüş hayvanların korunması" başlıklı 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında "Sahihsiz hayvanların korunması, bakılması ve gözetimi için yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde, yerel yönetimler yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler ile çevreye olabilecek olumsuz etkilerini gidermeye yönelik tedbirler, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı ile eşgüdüm sağlanarak, diğer ilgili kuruluşların da görüşü alınmak suretiyle Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir"; dördüncü fıkrasında "Sahihsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesi zorunludur. Bu hayvanların öncelikle söz konusu merkezlerde oluşturulacak müşahede yerlerinde tutulması sağlanır. Müşahede yerlerinde kısırlaştırılan, aşılanan ve rehabilite edilen hayvanların kaydedildikten sonra öncelikle alındıkları ortama bırakılmaları esastır"; beşinci fıkrasında "Sahihsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması ve hayvan bakımevlerinin çalışma usul ve esasları, ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Hayvan bakımevleri ve hastanelerin kurulması amacıyla Hazineye ait araziler öncelikle tahsis edilir. Amacı dışında kullanıldığı tespit edilen arazilerin tahsisi iptal edilir."; altıncı fıkrasında "Hiçbir kazanç ve menfaat sağlamamak kaydıyla sadece insani ve vicdani amaçlarla sahihsiz ve güçten düşmüş hayvanlara bakan veya bakmak isteyen ve bu Kanunda öngörülen şartları taşıyan gerçek ve tüzel kişilere; belediyeler, orman idareleri, Maliye Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından, mülkiyeti idarelerde kalmak koşuluyla arazi ve buna ait binalar ve demirbaşlar tahsis edilebilir. Tahsis edilen arazilerin üzerinde amaca uygun tesisler ilgili Bakanlığın/İdaresinin izni ile yapılır."

7.2) "Cerrahi müdahaleler" başlıklı 7 ncı maddesinin ikinci fıkrasında; "Kontrolsüz üremenin önlenmesi için, hayvanlara acı vermeden kısırlaştırma müdahaleleri yapılır."

7.3) "Yasak müdahaleler" başlıklı 8 inci maddesinin birinci fıkrasında "Bir hayvan neslini yok edecek her türlü müdahale yasaktır."

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinolaltı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
E-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetclilikkurumu@hs01.kep.tr



7.4) “İl hayvanları koruma kurulunun görevleri” başlıklı 16 ncı maddesinde

“ a) Hayvanların korunması ve kullanılmasında onların yasal temsilciliği niteliği ile bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek,

b) İl sınırları içinde hayvanların korunmasına ilişkin sorunları belirleyip, koruma sorunlarının çözüm tekliflerini içeren yıllık, beş yıllık ve on yıllık plan ve projeler yapmak, yıllık hedef raporları hazırlayıp Bakanlığın uygun görüşüne sunmak, Bakanlığın olumlu görüşünü alarak hayvanların korunması amacıyla her türlü önlemi almak,

c) Hazırlanan uygulama programlarının uygulanmasını sağlamak ve sonuçtan Bakanlığa bilgi vermek,

d) Hayvanların korunması ile ilgili olarak çeşitli kişi, kurum ve kuruluşların il düzeyindeki faaliyetlerini izlemek, yönlendirmek ve bu konuda gerekli eşgüdümü sağlamak,

e) İlde kurulacak olan hayvan bakımevleri ve hayvan hastanelerini desteklemek, geliştirmek ve gerekli önlemleri almak,

f) Yerel hayvan koruma gönüllülerinin müracaatlarını değerlendirmek,

g) Hayvan sevgisi, korunması ve yaşatılması ile ilgili eğitici faaliyetler düzenlemek,

j) Bu Kanuna göre çıkarılacak mevzuatla verilecek görevleri yapmak, ile görevli ve yükümlüdür.”

7.5) “Denetim” başlıklı 17 nci maddesinin üçüncü fıkrasında “Yerel yönetimler, ev ve süs hayvanları ile sahipsiz hayvanların kayıt altına alınması ile ilgili işlemleri yapmakla yükümlüdürler.”

7.6) “Yerel hayvan koruma görevlilerinin sorumlulukları” başlıklı 18 inci maddesinin ikinci fıkrasında “Yerel hayvan koruma görevlileri; bölge ve mahallerindeki, öncelikle köpekler ve kediler olmak üzere, sahipsiz hayvanların bakımları, aşılarının yapılması, aşılı hayvanların markalanması ve kayıtlarının tutulmasının sağlanması, kısırlaştırılması, saldırgan olanların eğitilmesi ve sahiplendirilmelerinin yapılması için yerel yönetimler tarafından kurulan hayvan bakımevlerine gönderilmesi gibi yapılan tüm faaliyetleri yerel yönetimler ile eşgüdümlü olarak yaparlar.”

8) 12/05/2006 tarihli ve 26166 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliğın “Belediyelerin alacağı tedbirler” başlıklı 7 nci maddesinin birinci fıkrasının a bendinde “Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması, kısırlaştırılması, aşılanması, gerekli tıbbi bakımlarının yapılması ve işaretlenmesi, alındığı ortama geri bırakılması, sahiplendirilenlerinin kayıt altına alınmasıyla,” **b bendinde** “Geçici bakımevine gelen hayvanları öncelikle Ek-2 deki Sahipsiz Hayvan Kayıt Defterine kaydederek müşahede altına almakla, gerekli tedavilerin yapılmasını, kısırlaştırıp aşılanmasını ve işaretlenmesini müteakip alındığı ortama bırakmakla, geçici bakımevlerine gelen hayvanların sahiplenilmesi için yerel hayvan koruma görevlileri ve gönüllü kuruluşlar ile işbirliği yapmakla,” **c bendinde** “Geçici bakımevinde bulunan tüm hayvanların sahiplendirilmesi için belediye ilan panoları ile belediyenin internet ortamı ve diğer tüm yayın organlarında duyuru yapılmasıyla,”; **ç bendinde** “Bölge ve mahallerindeki, özellikle köpekler ve kediler olmak üzere, sahipsiz hayvanların bakımları, aşılarının yapılması, işaretlenmesi ve kayıtlarının tutulmasının sağlanması, kısırlaştırılması, alındığı ortama geri bırakılması ve sahiplendirilmelerinin Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-e3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



yapılması için hayvan geçici bakımevlerine gönderilmesi gibi yapılan tüm faaliyetlerde yerel hayvan koruma görevlileri ve gönüllü kuruluşlar ile belediye veteriner hekimlerinin koordinasyonunun sağlanmasıyla,”; **d bendinde** “Sahipsiz hayvanların beslenmesi amacıyla, bölgesinde bulunan lokanta, işyeri ve fabrikaların sahiplerinin uygun görmesi halinde işletmelerinde ve mutfaklarında oluşan hayvan beslemeye elverişli besin maddelerinin toplanmasıyla,”; “Geçici bakımevlerinde kaldıkları süre içerisinde; kanuni istisnalar ile bulaşıcı, tedavi edilemez veya tedavi sonrası iyileşme ihtimali olmayan bir hastalığa sahip olduğuna, alındığı ortama bırakıldığında insan ve çevre sağlığını önlenemez derecede tehdit edeceğine geçici bakımevi veteriner hekimince karar verilerek rapor tutulan hayvanların en az acı veren ve en hızlı şekilde ölümünü sağlayan yöntemlerle öldürülmesiyle,” **g bendinde** “Geçici bakımevlerinde oluşan atık ve artıkların çevre ve toplum sağlığına zarar vermesinin önlenmesiyle,” **ı bendinde** “Ev ve süs hayvanları ve kontrollü hayvanların, Ek-1 deki Sahipli Hayvan Kayıt Defterine kayıtlarının yapılmasıyla,”; **j bendinde** “Ev ve süs hayvanını bulunduran hayvan sahiplerinin, ölümü ya da hayvanına bakamayacak şekilde hastalanması durumunda; hayvan sahiplerinin yakınları tarafından gerekçelerinin belediyeye bildirilmesi halinde, belediye görevlilerince hayvanları geçici bakımevlerine göndermek ya da sahiplendirmekle”,... ilgili hususlarda gerekli tedbirleri alır.”

8.1) “Hayvan sahiplerinin görev ve sorumlulukları başlıklı” 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının a bendinde “Kedi ve köpek gibi hayvanlara yapılan bütün işlemlerin, mevcut ya da geriye doğru izlenebilmeleri ve denetim altında tutulmalarının sağlanması amacıyla; hayvanını veteriner hekimler tarafından, mikroçip uygulaması ile kimliklendirip kayıt altına almakla,” **b bendinde** “Mikroçip uygulaması yapılmadığı durumlarda; hayvanına ve kendisine ait bilgileri içerecek şekilde ilgili belediyeye Ek-1 deki Sahipli Hayvan Kayıt Defterine belirtildiği şekilde kayıt yaptırmakla,”... görevli ve sorumludur.”

8.2) “Yerel hayvan koruma görevlilerinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 11 inci maddesinin birinci fıkrasının a bendinde “Bölge ve mahallerindeki sahipsiz hayvanların özellikle kedi ve köpeklerin bakım ve aşılarının yapılması, aşılu hayvanların işaretlenmesinin sağlanması, bölgedeki hayvanların kısırlaştırılması ve aşılandıktan sonra geri bırakılmak veya sahiplendirilmek üzere belediye tarafından kurulan geçici bakımevlerine gönderilmesi gibi yapılan tüm faaliyetler kapsamında yerel yönetimlerle eşgüdüm sağlamakla,” **b bendinde** “Bölgelerindeki lokanta, işyeri ve fabrika gibi kuruluşlardaki besin maddelerinden sahipsiz hayvanların faydalanmasını ilgili belediye ile işbirliği içinde gerçekleştirmekle”;

e bendinde “Sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanların korunması ile ilgili konularda halkı aydınlatmak amacıyla dergi, broşür ve benzeri yayınların çıkarılmasında yerel yönetimlere yardımcı olmakla” görevli ve sorumludur.”

8.3) “Sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanların toplatılması” başlıklı 20 nci maddesinin birinci fıkrasının a bendinde “Belediyelerde sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması için ihtiyacı karşılayacak bir toplama ekibi kurulur.”; **c bendinde** “Eziyet edilmeden toplanılacak veya toplattırılacak sahipsiz hayvanlar, nakliye araçlarında kafesler içerisinde geçici bakımevlerine kısırlaştırılıp ve aşılatıldıktan sonra tekrar geri bırakılmaları için nakledilir. Toplanan hayvanların nakil esnasında herhangi bir zarar görmemesi için tüm önlemler alınır”; **ç bendinde** “Gönüllü kuruluşlar, belediye ile işbirliği yaparak bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak sahipsiz hayvanları toplayabilir.”

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
E-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetclilikkurumu@hs01.kep.tr



8.4) “Toplanılan sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanların bakılması” başlıklı 21 inci maddesinin birinci fıkrasının b bendinde “Geçici bakımevlerine getirilen hayvanların yaşı, cinsiyeti, ırkı, davranış şekli Ek-2 deki Sahipsiz Hayvan Kayıt Defterine yazılır ve sağlık, gebelik durumu ve parazit açısından bir ön muayeneden geçirilir.”; **c bendinde** “Ön muayenede gebelikleri tespit edilen hayvanlar kısırlaştırılmadan kaydedilerek ayrı bölümlere alınır. Hayvan sağlığına zarar vermeyecek ve cenin oluşumunu tamamlamamış şeklindeki gebelikler sonlandırılır. Doğan yavruların süten ayrılıncaya kadar geçici bakımevinde gerekli bakımı yapılır. Geçici bakımevinde bulunan tüm hayvanların sahiplendirilmesi için belediye tarafından belediye ilan panoları ile belediyenin internet ortamında ve diğer tüm yayın organlarında duyuru yapılır ve sahiplendirilme teşvik edilir.” ; **ç bendinde** “Sahipsiz hayvanlar kısırlaştırıldıktan ve gerekli tıbbi müdahaleler yapıldıktan sonra sahiplenme talebinde bulunan ve 5199 sayılı Kanun ve bu Yönetmelikte öngörülen şartları taşıyan kişilere teslim edilir ve belediyece kayıt altına alınır. Belediyeler sağladıkları bu hizmetten dolayı belli bir ücret talep etmez.”; **d bendinde** “Geçici bakımevlerinde on gün süre ile gerekli duyurular yapıldığı halde sahiplendirilemeyen hayvanlar kontrolleri, aşıları ve tıbbi müdahaleler ile kısırlaştırılmaları yapıldıktan ve operasyon yaraları kapandıktan en az yedi gün sonra kayıt altına alınıp, müdahale görmüş olduklarını gösteren işaretleri üzerlerinde olacak şekilde veteriner hekimin onayıyla alındıkları ortama geri bırakılır. Bu ortamlarda belediyeler, gönüllü kuruluşlarla işbirliği içerisinde besleme odakları kurar ve hayvanların beslenmesine yardımcı olur. Hayvanlar, hiçbir suretle ilgili belediye sınırları dışındaki bir ortama, ormanlık alana veya diğer yaban hayatı yaşam alanlarına bırakılmaz.”; **e bendinde** “Geçici bakımevlerinde kaldıkları süre içerisinde; kanuni istisnalar ile bulaşıcı, tedavi edilemez veya tedavi sonrası iyileşme ihtimali olmayan bir hastalığa yakalanan ve alındığı ortama bırakıldığında insan ve çevre sağlığına önlenemez derecede tehdit vereceğine geçici bakımevi veteriner hekimince karar verilen hayvanların dışında hiçbir hayvan öldürülmez. Öldürme işleminde hayvanlara en az acı veren ve süratle ölümünü sağlayan yöntemler uygulanır.”; **g bendinde** “Sahipli veya sahipsiz hiçbir hayvan belediye, gönüllü kuruluş veya diğer üçüncü şahıslarca belediye sınırları dışında yaban hayatı yaşam alanlarına bırakılmaz.”

8.5) “Mobil kısırlaştırma üniteleri” başlıklı 25 inci maddesinin birinci fıkrasında “Mobil kısırlaştırma ünitelerinde operasyon yapılabilmesi için uygun hijyenik şartlar, gerekli ameliyat malzemesi ve tesisat bulunur” ; **ikinci fıkrasında** “Mobil kısırlaştırma ünitelerinde hayvanların aşılama ve kısırlaştırmaları sağlanır. Bu hayvanlardan tedavileri uzayanlar, geçici bakımevine nakledilebilir.”

8.6) “Öldürme yöntemi” başlıklı 31 inci maddesinin birinci fıkrasında “Kanuni istisnalar ile tıbbi ve bilimsel gerekçeler ve gıda amaçlı olmayan, veteriner hekimce tespit edilen insan ve çevre sağlığına yönelik önlenemez tehditler bulunan hayvanlardan öldürülmesine karar verilenlerin öldürme işlemi, hayvanlara en az acı veren ilaçlarla, veteriner hekim tarafından uygun bir yöntem ve anestezi dozu verilmek suretiyle gerçekleştirilecektir. Veteriner hekim kararıyla tespit edilen durumlarda yapılacak öldürme işlemi, şuur kaybı ve ölümü hemen gerçekleştirilip, derin genel anestezi ile başlayarak, kesin ve mutlak ölümle sonuçlandırılır.” düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ AV. FATMA BENLİ YALÇIN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

9) Yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvuranın iddiaları, İdarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek; başvuranın oğlu ... manevi tazminat

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-e3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr



talebinin reddi, başvuranın sağlık harcamalarının dahil olmak üzere maddi ve manevi mağduriyetini giderici ölçüde zararın tazmin edilmesi hususunda hazırlanan Tavsiye Karar Önerisi Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

10) Başvuran 1 numaralı paragrafta açıklandığı üzere, Saraçhane Parkında 3 yaşındaki oğlu ... ile vakit geçirdiği sırada, sahihsiz ve başıboş köpeklerin saldırısına uğrayarak yaralandığını belirterek oluşan zararları nedeniyle 15.000 TL maddi ve 75.000 TL manevi tazminat, ...'in yaşadığı travma nedeniyle 100.000 TL manevi tazminat ile toplamda 190.000 TL tazminatın ödenmesini **talep etmektedir.**

11) Şikâyet konusunun bir tarafta başıboş sokak hayvanlarının insanlara zarar vermesi ve diğer tarafta hayvan hakları boyutu ile hassasiyet arz etmesi nedeniyle kamuoyunda oldukça önem taşımaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu olarak Kurumumuza bu konudaki yapılan şikâyetlerin arttığı da dikkate alınarak detaylı inceleme konusu yapılması ihtiyacı doğmuştur. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından konunun tarafları ile 24 Ocak 2019 tarihinde “Hayvan Hakları Çözüm Çalıştayı” düzenlenmiş ve çalıştayda sokak hayvanlarına yönelik hukuki düzenlemeler, sokak hayvanlarıyla ilgili olarak yerel yönetimlerin çözüm uygulamaları ve önerileri, hayvan barınakları, hayvan haklarını koruma stratejilerinin ele alınmıştır. Söz konusu çalıştayın akabinde Kurumumuz tarafından ‘Hayvan Hakları Çözüm Çalıştayı’ raporu hazırlanarak, başta Türkiye Büyük Millet Meclisi Hayvan Haklarının Araştırılması Komisyonu olmak üzere konunun muhatapları olan tüm ilgililere, yetkililere, kurumlara ve STK'lara gönderilmiştir.

12) Günümüzde gerek ülkemizde gerekse dünyada sokak hayvanları önemli tartışma konuları içinde yer almaktadır. Nitekim vatandaşlar ve yerel yönetimlerin sokak hayvanlarına yönelik yaklaşım şekilleri arasındaki farklılıklar bazı toplumsal sorunlara yol açmaktadır. Bir kısım vatandaş sokaklarında insanlar gibi hayvanların da yaşam alanı olduğunu savunmakta ve onları besleyip korumaktadır. Bir kısım vatandaş da sokak hayvanlarının okul ve hastane gibi sosyal alanlardan uzaklaştırılması gerektiğini savunmakta ayrıca insan sağlığı için ayrı yerlerde barındırılmasını daha iyi bir çözüm olacağı düşüncesini benimsemektedir. Bazı kişiler de söz konusu hayvanların tümüyle itlaf edilebileceğini ileri sürmektedir. Bu kapsamda da kimi zaman sokak hayvanlarından korkan ya da şikâyetçi olan kişilerle onları besleyenler arasında da tartışmalar meydana gelmektedir.

13) Hayvan hakları düzenlemelerinin önemli bir bölümünü sokakta yaşayan ya da sokağa terk edilen sahihsiz hayvanlar oluşturmaktadır. Sokakta yaşayan hayvanlar bugün gelişmiş ya da gelişmekte olan neredeyse çoğu toplumun ortak sorunlarının başında yer almaktadır. Hayvanların itlafi, hayvanlara yapılan kötü muameleler, sözü edilen hayvanların tedavisi, barınması, beslenmesi ve sahiplendirilmesi gibi konular ise en çok tartışılan hususlar arasında bulunmaktadır. Birçok ülke kendi yapısına uygun düzenlemelerle hayvan haklarını koruma altına alırken, Türkiye 2004 yılında 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanununu kabul ederek 2006 yılında da “Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği”ni yayınlamıştır. Gerek 5199 sayılı Kanun gerek uygulama yönetmeliği gereğince; sahihsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması, kısırlaştırılması, aşılanması, gerekli tıbbi bakımlarının yapılması ve alındıkları ortama geri bırakılması gibi hususlara yönelik bir takım esaslar belirlenmiştir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
E-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr



Kanunda yetkili makam olarak tanımlanan Tarım ve Orman Bakanlığı (Çevre ve Orman Bakanlığı) yetkilerini il müdürlükleri ve yerel yönetimlere devretmiş durumdadır. Ancak uygulamada meydana gelen sorunların da etkisiyle ilgili Kanunda bir takım değişikliklerin yapılması çeşitli zamanlarda gündeme gelmektedir. **14)** Sahipsiz köpekler ya da diğer bir tabirle sokak köpekleri başta Avrupa’da bulunan ülkeler olmak üzere dünyanın pek çok gelişmiş ülkesinde karşılaşılan temel sorunlardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim Dünya Sağlık Örgütü verilerine göre 1990 yılında dünya üzerindeki köpek sayısının 500 milyon olduğu (insan nüfusunun 10’da biri) ve bu sayının yaklaşık olarak %75’inin de başıboş olduğu tahmin edilmektedir. (IV. Türk Veteriner Hekimliği Kurultayı Komisyon Raporları, 30 Mart-1 Nisan 2018, Antalya, s. 390.) **15)** Türkiye, sokak hayvanları popülasyonunun yüksek olduğu ülkelerden birisidir. Ancak ülkemizde sokak hayvanları ile ilgili veri ve bilgi sınırlıdır. Dolayısıyla meydana gelen sorunlarının çözülmesine yönelik politikalar ile yasal ve yönetsel düzenlemelere temel oluşturacak veri ve bilgilerin elde edilmesi için yeni çalışmalara gerek duyulmaktadır. Bu kapsamda hayvan popülasyonunun belirlenmesi amacıyla kapsamlı bir çalışma yapılarak sahipli hayvanlarla, sahipsiz hayvanların sayısı, coğrafi lokasyonu, cins, cinsiyet, yaş gibi özellikleri ve sağlık durumları gibi gerekli tüm bilgilerin tespit edilmesi ve kayıt altına alınması gerekmektedir. Bu anlamda hem sokak hayvan popülasyonu kontrol altına alınacak hem de hayvan hastalıkları ve tehlikeli ırkların denetiminin yapılması gibi uygulamaların yürütülmesinde yardımcı olacaktır.

16) Sokak köpeklerine ilişkin olarak Kurumumuza yapılan 2018/9733 nolu başvuru hakkında Kurumumuz Başdenetçilik Makamınca verilen 29/01/2019 tarih ve E.2134 sayılı Tavsiye Kararında sahipsiz sokak hayvanları hakkında inceleme yapılmış olup:

“... ”

36) Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde özetle,

Öncelikli olarak sahipli ve sahipsiz hayvanlarla ilgili gerekli verilerin oluşturulması için çalışma yürütülmesi,

İlgili verilerin elde edilmesiyle birlikte hem insanların şikayetleri hem de sokak hayvanlarının yaşadığı zorluklar bakımından gerekli analizlerin yapılması,

Uygulamada meydana gelen sorunlar göz önünde bulundurularak yapılacak olan mevzuat çalışmalarında öncelikli olarak yerel yönetimlerin tespit ve önerilerinin dikkate alınarak yetki ve sorumluluk dengesinin sağlanmasına dikkat edilmesi,

Sokak hayvanlarına yönelik meydana gelen sorunun yalnızca hayvanları ilgilendirmedeği insan sağlığı ile de ilgili olduğu göz önüne alınarak yapılacak kanun ve yönetmelik çalışmalarında veterinerler, doktorlar, biyologlar gibi görevlilerin bilimsel ve teknik görüşlerine başvurulması,

Ülkemiz koşullarının göz önünde bulundurulduğu ve bilimsel yöntemlerle hazırlanan ve popülasyon kontrol altına alınmasını amaçlayan “sokak hayvanları popülasyonunun kontrol altına alınmasına yönelik bir yönetim programının” hazırlanması,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-e3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



Sokak hayvanlarına yönelik oluşturulan programın, bakanlıklardan, yerel yönetimlere hatta saha çalışanlarına ve hayvan sahiplerine kadar her seviyede sıkı bir şekilde uygulanabilmesi için etkili bir yönetim yapısına sahip olması,

Gösteriş veya eğlence amaçlı hayvan sahiplenilmesinin engellenmesi amacıyla yasal olarak caydırıcı nitelikte cezai yaptırımların bulunması,

Uzun vadede bir başarı sağlanması adına sokak hayvanları popülasyonu yönetim sistemine yönelik oluşturulan plan ve programın da bir ulusal politika haline getirilerek sağlık, eğitim, çevre, kırsal kalkınma gibi ulusal politikalara entegrasyonunun ve mevcut koşullara uyarılığının sağlanması, Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ve Dünya Hayvanlarını Koruma (World Animal Protection /WAP) gibi dünya çapındaki kurumların bilgileri ele alınarak ve diğer ülkelerin, mevzuat, yapı ve yönetim programlarındaki deneyimlerinden yararlanılarak gerekli programın hazırlanması,

Daha etkin bir hizmet sağlanması için her belediyede veteriner hizmetleri biriminin ve ilgili birimlerde de yeteri kadar veterinerin görev yapmasına dikkat edilmesi,

Sokak hayvanlarının kontrolüne yönelik çalışmalar yapılırken yetkili olmayan kişiler tarafından kontrol dışı hayvan koruma hareketlerinin ortaya çıkması engellenerek “işbirliği” adı altında yetkisizlik dengelerini bozucu çalışmaların ve sorumlu kişilerin işlerini engelleyici düzenlemelerin yapılmaması,

Hayvanların sahiplendirme çalışmaları için sivil toplum kuruluşlarının da yerel yönetimlerle işbirliği yapmasının gerektiği ve bu kapsamda yapılacak olan eğitim faaliyetlerinin de önemli olduğu tespitlerinin yapılması,

Ayrıca hayvan ticaretinin engellenmesi adına pet shoplar ve hayvan satışı yapan çiftlikler denetlenerek buralardan evcil hayvan satışının kontrol altına alınması, “Satın alma, sahiplen” türünde kampanyalarla barınaklardan sahiplendirme işlemlerinin teşvik edilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması,

Hangi ilçede ya da ilde kaç hayvan barınağının olduğu, kaç hayvanın aşılandığı, kısırlaştırıldığı, bakım ve tedavilerinin yapıldığı gibi bilgilerin kamuoyunun bilgisine açık olması,

Sahipli ya da sahihsiz tüm hayvanlarda kayıt sisteminin zorunlu tutulması ve uygulamasının sıkı takibi yapılarak kısırlaştırma ve mikroçip ile kayıt altına alınan hayvanların tutulduğu bilgi sisteminin tek elden yapılması ve entegre edilmesi,

Belediyeler tarafından hayvanların kısırlaştırması ve aşılması gibi çalışmaların tavizsiz ve büyük bir titizlikle yürütülmesi,

Program dahilinde yürütülen kısırlaştırma ve aşılama faaliyetlerinin kırsal alanlarda ve köylerde de Bakanlık, İl Özel İdaresi gibi kuruluşlarca yapılarak sistem bütünlüğü sağlanması,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinolaltı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
E-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetclilikkurumu@hs01.kep.tr



Sahipsiz hayvanlar konusunda yapılan önerilerin bilimsel bir temelde değerlendirilmesi ve öncelikli olarak sokaklardaki şikayete konu olan saldırgan ve sürü halinde gezerek insanlara zarar veren hayvanların acilen toplatılarak rasyonel çözümlerin bulunması

gerektiği hususları tespit edildiğinden ilgili yasal ve yönetsel düzenlemelerde gerekli işlemlerin yapılması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.” şeklinde, uyumsuzluk konusu hakkında hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden değerlendirmelere yer verilerek;

1) 36 numaralı paragrafta belirtilen öneriler göz önünde bulundurularak makul sürede işlem tesis edilmesi ile gerekli mevzuat çalışmalarında dikkate alınması,

*- 36 numaralı paragrafta belirtilen çalışmaların işbirliği içinde yürütülmesi için en kısa zamanda yerel yönetim temsilcileri ile veterinerler, doktorlar, biyologlar gibi görevlilerden oluşan bir temsilci grubu ile çalışma yapılması ve - Kısırlaştırma ve aşılama faaliyetlerinin kırsal alanlarda ve köylerde de Bakanlık, İl Özel İdaresi gibi kuruluşlarca yapılarak sistem bütünlüğü sağlanması için **TARIM VE ORMAN BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,***

*2) Uzun vadede bir başarı sağlanması adına sokak hayvanları popülasyonu yönetim sistemine yönelik oluşturulan plan ve programın da bir ulusal politika haline getirilerek sağlık, eğitim, çevre, kırsal kalkınma gibi ulusal politikalara entegrasyonunu sağlanarak mevcut koşullara uyarlığının sağlanması için **TARIM VE ORMAN BAKANLIĞINA, SAĞLIK BAKANLIĞINA, MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞINA, İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,***

*3) Sokaklardaki şikayete konu olan saldırgan ve sürü halinde gezerek insanlara zarar veren hayvanların acilen toplatılmasının ve kısırlaştırma ve aşılama gibi çalışmaların kesintisiz ve dikkatli bir şekilde yürütülerek daha dikkatli olunması için **ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞINA VE ÇANKAYA BELEDİYE BAŞKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,** Kararın **ŞİKÂyetÇİYE ve TARIM VE ORMAN BAKANLIĞINA, SAĞLIK BAKANLIĞINA, MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞINA, İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA, ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞINA ve ÇANKAYA BELEDİYE BAŞKANLIĞINA** tebliğine,*

*Kararın bir örneğinin de bilgileri için **CUMHURBAŞKANLIĞI HUKUK POLİTİKALARI KURULU** ile **HUKUK VE MEVZUAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE** tebliğine,” karar verilmiştir.*

17) Şikayete konu olan olayda ise; köpek ısırgığı nedeniyle **27/09/2020 tarihinde** Bakırköy Dr. Sadi Konuk Eğitim Araştırma Hastanesinde başvurana müdahale yapıldığı, başvuranın aynı tarihli iş göremezlik raporu aldığı,

... adına ... İstanbul Büyükşehir Belediyesine yapılan 14/10/2020 tarihli başvuruda, ... için 15.000 TL maddi tazminat ile birlikte 75.000 TL manevi tazminatın, ... için 100.000 TL manevi tazminat olmak üzere 190.000 TL'nin 27/09/2020 tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte ödenmesi yönünde talepte bulunulduğu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 09/11/2020 tarihli cevabi yazısında; Belediyenin ilgili mevzuat çerçevesinde belirlenen görevlerini yerine getirdiği, ilgili dilekçede belirtilen

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetclilikurumu@hs01.kep.tr



somut olaya ilişkin herhangi bir ihmali veya kusurunun bulunmadığı mütalaa edilerek dilekçede yer alan maddi ve manevi tazminatın karşılanmayacağına ifade edildiği anlaşılmaktadır.

18) Şikayete konu olan uyuşmazlık özette; köpek saldırısı nedeniyle vücudunda köpek ısırığı ve omuz çıkığı olan başvurana ile olay sırasında yanında bulunan 3 yaşındaki oğluna maddi ve manevi tazminat ödenmesi hakkındadır. **19)** Hukuk devletinin en önemli unsurlarından biri, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olmasıdır. Bu hüküm gereğince, idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle bir zarar ortaya çıkması durumunda idarenin sorumluluğu gündeme gelmektedir. Diğer bir ifadeyle İdareler kural olarak yürüttükleri kamu hizmetleriyle nedensellik bağı kurulabilen zararları tazminle yükümlüdürler. Bu kapsamda İdarenin sorumluluğu kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk şeklinde ikiye ayrılmaktadır ve İdari eylem ve/veya işlemlerden doğan zararlar idare hukuku kuralları çerçevesinde hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri kapsamında tazmin edilebilmektedir. İdarenin kusura dayanan sorumluluk hallerinden biri olan hizmet kusuru, kamu hizmetinin kurulmasında, yürütülmesinde veya organizasyonunda ortaya çıkan aksaklık veya bozukluk olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda; kamu idareleri yürüttükleri kamu hizmetlerinin işleyişinin sürekli ve tam olarak yerine getirilebilmesini teminen işleyiş kontrol etmek gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Söz konusu yükümlülüklerin gereği gibi yerine getirilmemesi nedeniyle doğan zararlardan hizmeti yürütmekle görevli olan idareler tarafından tazmin edilmesi gerekmektedir.

19.1) Danıştay 8. Dairesinin 25/06/2010 tarihli ve E.2010/3241, K.2010/3782 sayılı kararı ile, “Çankırı İli, Süleyman Demirel Fen Lisesi öğrencisi olan davacıların çocuğu ...’in sokak köpeklerinin saldırısına uğraması sonucu yaralanması nedeniyle uğranıldığı iddia edilen 8.000,00 TL maddi ve 2.000,00 TL manevi zararın tazmini istemiyle açılan davada; kamu hizmetinin işleyişindeki yetersizlik, aksaklık ve düzensizliğin hizmet kusuru oluşturduğu ve dolayısıyla sokak köpeklerinin saldırması sonucu meydana gelen ve devlet tarafından karşılanmayan 19.10.2009 tarihli fatura bedeli olan 185,00 TL maddi zararın karşılanması gerektiği, öte yandan duyulan elem ve ızdırabın kısmen giderilmesine dönük olarak 2.000,00 TL manevi tazminatın davalı idarece ödenmesi gerektiği gerekçesiyle maddi tazminat isteminin 185,00 TL’lik kısmı ile 2.000,00 TL manevi tazminat isteminin kabulüne, maddi tazminat isteminin fazlaya ilişkin kısmının reddine karar veren Kastamonu İdare Mahkemesinin 25.12.2009 gün ve E:2009/295, K:2009/617 sayılı kararının” onandığı tespit edilmiştir.

20) Dosyanın incelenmesinden; başvuranın 27/09/2020 tarihinde köpek saldırısına uğraması nedeniyle Bakırköy Dr. Sadi Konuk Eğitim Araştırma Hastanesinde müdahale yapıldığı, başvuranın aynı tarihli iş göremezlik raporu aldığı, söz konusu iş göremezlik raporu ve Acil Tıbbi Müdahale Gerekliklik Raporu Formuna göre; başvuran için kuduza karşı tedaviye başlandığı, ısırık/diş izi olduğu ve sağ omuz çıkığının olduğu anlaşılmaktadır. Başvuranın toplamda 190.000 TL tazminat istemi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne başvuruda bulunduğu, idare tarafından “ilgili mevzuat çerçevesinde belirlenen görevlerini yerine getirdiği, somut olaya ilişkin herhangi bir ihmali veya kusurunun bulunmadığı” gerekçesiyle talebinin reddedilmesi nedeniyle Kurumumuza başvuru yaptığı tespit edilmiştir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
E-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetclilikkurumu@hs01.kep.tr



21) Somut olayda; başvuran ...'in oluşan zararları nedeniyle 15.000 TL maddi tazminat ile birlikte 75.000 TL manevi tazminatın, ...'in yaşadığı travma nedeniyle 100.000 TL manevi tazminatı ile toplamda 190.000 TL tazminat ödenmesini **talep edilmektedir.**

21.1) ...'e yönelik 15.000 TL maddi tazminat talebine ilişkin inceleme;

Başvuran hakkında düzenlenen Acil Tıbbi Müdahale Raporu Formuna göre; hastanın 15 hizasında orta hatta 2 cm kesi, sol patella iç yüzeyde ve sol tibia iç yüzeyde diş izi bulunduğu ifade edilmiş, sağ omuz çıkığı olan hastanın kapalı redukte edildiği, redüksiyon sağlanamaması durumunda cerrahi operasyon gerekebileceği belirtilmiş ve 10 gün istirahat verilerek kuduz ilk doz aşısı yapılmıştır. SGK Kayıtlarına göre de; başvuranın ilgili dönemde inşaat işçisi olarak çalıştığı, 22/09/2020 tarihli işe giriş tarihli kayıta 12 (birden fazla) ve 7 (puntaj kayıtları) kodlu eksik gününün bulunduğu, 21/10/2020 tarihli işe giriş tarihli kayıta 28 (pandemi ücretsiz izin(4857 geç.10.md) kodlu eksik günün bulunduğu, 26/10/2020 işten çıkış tarihli kayıta 3 ((4a)belirsiz süreli is sözl. işçi tarafından feshi) kodlu kaydın bulunduğu anlaşılmaktadır.

21.2) Şikayete konu olayda; başvuranın olay tarihi olan 27/09/2020 tarihinden sonra bir süre işyerinde çalışabildiği, sonrasında işyerinden şikayet konusu olay nedeniyle işten çıkışı yapıldığı, başvuranın 2020 Aralık ayında tekrardan eski işyerine girişi yapıldığı, bunun yanı sıra şikayet konusu köpek saldırısı olayı nedeniyle başvuranın vücudunda izler kaldığı, ancak maddi yetersizlikten ötürü müvekkilin estetik müdahale yaptırma imkanı olmadığı ifade edilmektedir. Bu kapsamda başvuranın prim eksik günlerinin ve işten çıkış tarihlerinin SGK kayıtlarında yer aldığı ancak yukarıda da yer verildiği üzere işten çıkış kayıtlarının birebir köpek saldırısı ile ilişkilendirilemediği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan başvuranın vücudunda meydana geldiği ileri sürülen sabit izlerin giderilmesine yönelik gereken estetik müdahale masraflarına ilişkin olarak da raporda saldırıya uğrayan kişide kalıcı ve ciddi estetik operasyon gerektiğine ilişkin kesin bir ifade yer almadığı bununla birlikte sabit bir izin kalması durumunda bu izlerin ameliyat ile kısmen ya da tamamen giderilmesinin mümkün olması ya da tıbben ameliyat gerektirmesi durumunda bu masrafların idarece tazmin edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

21.3) Nitekim Yargıtay 3. Hukuk Dairesi 28/05/2018 tarihli ve E.2016/19378, K.2018/5863 sayılı kararında, davacıların küçüğün yüzündeki yaralanma nedeniyle ileride doğabilecek tedavi (estetik ameliyat) giderlerinin davalıdan tahsilini talep ettiği, ileride yapılması zorunlu olan estetik giderlerinin önceden istenmesinin mümkün olduğu, bu bağlamda, öncelikle davacı küçüğün yüzündeki yara izlerinin sabit iz niteliğinde olup olmadığı, bu izlerin estetik ameliyatla giderilip giderilemeyeceği, giderilebilirse ne oranda giderilebileceği, tamamen veya kısmen giderilemez ise kalacak izlerin yaptığı iş (mesleği) gözetilerek ekonomik geleceğini etkileyip etkilemeyeceği hususlarının tespit edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

22) ...'e yönelik 75.000 TL manevi tazminat talebine ilişkin inceleme;

Manevi tazminat konusunda da; manevi tazminatın söz konusu olması için idarenin hukuka aykırı bir işlemi veya eylemi sonucu ağır bir keder ve üzüntü duyulması, ilgilinin şeref veya onurunun zedelenmesi, kişinin yaşama ve kazanma gücünün azalması sonucunu doğuran olayların meydana gelmesi gerekmektedir. İlgilinin mal varlığında meydana gelen bir eksilmeyi karşılamaya yönelik bir tazmin aracı

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-e3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



olmayan manevi tazminat miktarı zarara uğrayan kişinin zenginleşmeye yol açmayacak miktarda fakat idarenin kusurunun niteliğini ve ağırlığını ifade edecek ölçüde olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle manevi tazminat zararı karşılamaya yönelik bir tazmin aracı değil manevi bir tatmin aracıdır ve bu nedenle olay nedeniyle duyulan elem ve üzüntüyü kısmen de olsa hafifletmeyi amaçlamaktadır.

22.1) Bu kapsamda kamusal alan içerisinde yer alan Saraçhane Parkında ya da benzeri park ve alanlarda bireylerin güven içerisinde dolaşabilmesi, gezebilmesi ve vakit geçirebilmesi gereken başvuranın parkta bulunduğu sırada sahihsiz köpek saldırısı sonucunda yaralandığı, her ne kadar tevsik edilmese de hayatın olağan akışı içinde üzerinde taşıdığı eşyaları zarar gördüğü, aşı tedavisine başladığı anlaşılan somut olayda başvuranın mağduriyetini giderici ölçüde zararın tazmin edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

23) ...'e yönelik 100.000 TL manevi tazminat talebine yönelik inceleme;

Başvuran, 3 yaşındaki oğlu ... ile Saraçhane Parkında bulunduğu sırada köpek saldırısına uğradığını ve oğlunun yaşadığı travma nedeniyle psikolojik olarak bu durumdan etkilendiğini ifade etmektedir. Dosya kapsamında yapılan incelemede, başvuranın oğlunun saldırı sırasında yanında olduğuna yönelik herhangi bir tespit yapılamamıştır. Bu çerçevede manevi tazminat talebinin konu edilebilmesini teminen aşı kartı/hasane raporu/polis tutanağı vb. belge taraması yapılmış ancak oğlunun saldırı sırasında yanında olduğuna dair belge bulunamamıştır.

23.1) Danıştay 5. Dairesinin 17/10/2012 tarihli ve E:2010/2684, K:2012/6324 sayılı kararında da; “*Idare hukuku ilkelerine göre manevi tazminata hükmedilebilmesi için idarenin hukuka aykırı bir işlemi veya eylemi sonucu ağır bir elem ve üzüntünün duyulmuş olması ya da ilgilinin şeref ve onurunun zedelenmiş bulunması veya kişinin fiziki yapısını zedeleyen, yaşama ve kazanma gücünün azalması sonucunu doğuran olayların meydana gelmesi gerekmektedir.*” belirtilmiştir.

24) Kamusal alanda faaliyet gösteren insan hakları kurum ve kuruluşları arasında olan **Kamu Denetçiliği Kurumu**, 2021 yılı Mart ayında Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Makamı tarafından açıklanmış olan **İnsan Hakları Eylem Planında ifade edildiği üzere**, kamu hizmetlerinin insan haklarına dayalı olarak işlenmesinin temini açısından önemli işlevler görmektedir. Anayasal ve yasal değişikliklerle sistemimize dâhil edilen bu kurumların her biri, kişiler için yeni bir başvuru ve güvence imkânını da beraberinde getirmiştir. (İnsan Hakları Eylem Planı, s.21)

25) Anayasal bir hak arama kurumu olan ve Cumhurbaşkanlığı İnsan Hakları Eylem Planında da önemine atıf yapılan Kurumumuz tarafından, idareden hem bilgi belge talep edilmiş hem de görüşmeler yapılmıştır. **Bu kapsamda yapılan değerlendirme sonucunda**, başvuranın oğlu ...'in manevi tazminat talebinin reddi, diğer taraftan yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde başvuranın sağlık harcamalarının karşılanması dahil olmak üzere yaşadığı mağduriyetini giderici ölçüde zararın tazmin edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

26) İyi yönetim ilkelerine, 28.03.2013 tarih ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in “İyi **Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinolaltı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
E-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr



Yönetim İlkeleri” başlıklı 6’ncı maddesinde yer verilmiş olup; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmeler neticesinde; başvuruya ilişkin bilgi ve belgelerin Kurumumuza gönderildiği; İdarenin “*makul sürede karar verme*” ve “*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*” ilkelerine uygun davrandığı anlaşılmıştır.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

27) 14/06/2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 21’ inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca başvurunun Kurumumuz tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. 21’ inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca ise tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Buna göre; ilgili idarenin eylem ve işlemine karşı dava açma süresinden (varsa) arta kalan sürede İstanbul İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KISMEN KABULU VE KISMEN REDDİNE;**

Başvuranın oğlu manevi tazminat talebinin **REDDİNE,**

Başvuranın sağlık harcamalarının dahil olmak üzere maddi ve manevi mağduriyetini giderici ölçüde zararın tazmin edilmesi yönünde ise, **İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI’NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Kararın BAŞVURANA, İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI’NA ve FATİH BELEDİYE BAŞKANLIĞI’NA tebliğine;

6328 sayılı Kanununun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: 1538-cca1-c3dd

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetclilikkurumu@hs01.kep.tr





TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2021/6382-S.21.10325

BAŞVURU NO : 2021/1987

KARAR TARİHİ : 21/04/2021

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : ...

Adres:...

BAŞVURUYA KONU İDARE : ANKARA BAROSU BAŞKANLIĞI

TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : Başvurandan alınan avukatlık staj giriş ücretinin iade edilmesi ve sorunun bütünsel yaklaşımla çözülmesinin sağlanması talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 28/01/2021

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Kurumumuza yapılan başvuruda ... Avukatlık stajını yapmak için Ankara Barosuna başvurduğunu, Ankara Barosunca ilan edilen staj başvuru evrakları arasında gösterilen staj kaydiyesini 26.10.2018 tarihinde ödediğini, stajının bitiminin ardından 04.02.2020 tarihinde Ankara Barosu Başkanlığından, ödediği staj kaydiyesinin cari yıl baro aidatı borcundan mahsubunu ve artanının iadesini talep ettiğini ancak bir sonuç alamadığını, bu süreçte kendisiyle aynı dönemde staj yapan meslektaşlarının mahsup işlemlerinin yapıldığını, bunun üzerine 30.11.2020 tarihli dilekçe ile taleplerini yineleyerek yeniden başvurduğunu, bu dilekçesi üzerine Ankara Barosu Başkanlığının 01.12.2020 tarihli ve E-67627648-622.01-64715 sayılı cevabı yazısıyla talebinin reddedildiğini, öte yandan 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda ve ikincil mevzuatta avukatlık stajına başlayacak olanlardan "staj kaydiyesi" adıyla bir ödeme alınmasını meşru kılacak bir düzenleme bulunmadığını belirterek, ödediği staj kaydiyesinin kendisine iade edilmesi hususunda Ankara Barosu Başkanlığına ve sorunun bütünsel bir yaklaşımla çözülmesi için Türkiye Barolar Birliğine tavsiyede bulunulmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3df9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinadağı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr
Kep Adresi: kamudenetciligikurumu@hs01.kep.tr



2. Kurumumuzun 17.02.2021 tarihli ve 21.4471 sayılı bilgi-belge talep yazısına istinaden gönderilen Türkiye Barolar Birliği Başkanlığının 15.03.2021 tarihli ve E-41870694-659-7496 sayılı cevabi yazısında;

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 23 üncü maddesinin 2 nci fıkrasına 76 ıncı, Baroların genel kurul ve yönetim kurulunun görevlerine yer verilen 80, 81 ve 95 ve 97 nci maddelere , Türkiye Barolar Birliği Avukatlık Staj Yönetmeliği'nin 22 inci, 23, 27 inci maddelerine, Staj Kredi Yönetmeliğinin "Dağıtım Esasları" başlıklı 23 üncü maddesine, Kullanım Esasları başlıklı 24 üncü maddesine yer verilmiş olup,

Staj kayıt ücretlerinin Baroların genel kurullarınca belirlenip alındığı, Baroların tüzel kişilikleri olduğu, aynı konuda daha önce yapılan başvurular sonucunda Kurumumuzun 06.07.2020 ve 14.07.2020 tarihli kararların, Birliğin 2020/65 sayılı duyuru ekinde Baroların görüş ve takdirlerine sunulduğu,

Şeklinde açıklamalara yer verilmiştir.

3. Kurumumuzun 17.02.2021 tarihli ve 21.4470 sayılı bilgi-belge talep yazısına istinaden gönderilen Ankara Barosu Başkanlığının 22.03.2021 tarihli ve E-67627648-622.01-17393 sayılı cevabi yazısında;

3.1. Başvuranın avukatlık stajına başlarken kendisinden tahsil edilen staj kaydiyesinin 2020 yılı kesenek borcuna mahsubu ve kalan miktarın tarafına iadesi talebiyle İdarelerine başvurduğu, Baro kayıtlarında yapılan incelemelerde başvuranın staj kaydiyesinin 30.10.2018 günü yatırıldığı anlaşılmış olup; kaydiyenin yatırıldığı tarihte yürürlükte olan bütçenin kabul edildiği 65. Olağan Genel Kurulda staj kaydiyesinin alınmasına yönelik hükümler halen yürürlükte olduğundan, baro keseneğine mahsubu veya iadesine yönelik yeni bir Genel Kurul kararı da bulunmadığından başvuranın talebinin reddedildiği,

3.2. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 80 ve 81 inci maddeleri uyarınca; Baro Genel Kurulunun, baronun en yüksek organı olup levhada yazılı bulunan bütün avukatlardan kurulduğu ve görevleri arasında Yönetim Kurulunun, baronun gelir ve giderleri malların yönetimi hakkında vereceği hesapları incelemek, baro bütçesini onaylamak, baro yönetim kurulunca hazırlanan iç yönetmeliği incelemek ve onaylamak, kanunla verilen diğer yetkileri kullanmak olduğu,

3.3. Ankara Barosu'nun 65. Olağan Genel Kurulu'nda bütçe uygulama ilkeleri içerisinde yer alan staj kaydiyesine ilişkin kalemin; "Staj başvuru kaydiyesi 450,00-TL'dir. Ankara Barosu Yönetim Kurulu bu miktarı %100'e kadar artırmaya yetkilidir." şeklindeki düzenleme ile oylanarak kabul edildiği, staj kaydiyesine ilişkin yasal dayanağın Avukatlık Kanunu'nda Genel Kurula verilen bütçe onaylama yetkisi kapsamında alınan Genel Kurul kararı olduğu,

3.4. İkinci maddede açıklandığı üzere Avukatlık Kanununda yer alan hüküm doğrultusunda Genel Kurulda kabul edilen bütçe ile staj kaydiyesi alındığı, Genel Kurul öncesi tahmini bütçe ve bütçe ilkeleri yayınlanarak Genel Kurul Gündemi ile birlikte tüm meslektaşlarının bilgisine sunulduğu, Genel Kurul toplantısında da bütçe ilkeleri üzerine görüşmeler yapıldıktan sonra bütçenin oylamaya sunulması kabul edildiği,

3.5. Staj kaydiyesinin Barolarca verilen staj eğitiminin her dönem aynı kalitede olmasını sağlamak için alındığı, halihazırda Ankara Barosu Staj Listesine kayıtlı olarak avukatlık stajını yapan 2952 stajyer avukat bulunduğu (Bir yıllık sürede başvuran stajyer sayısının 3000-3300 civarında olduğu), mevcut durumda stajyer avukatlar için 63 eğitim grubu belirlenerek eğitim programları oluşturulduğu, her gruba seminer dersleri dışında haftada iki saat eğitim verildiği, bu eğitimler için beş derslik kullanıldığı, her derslikte bir

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3df9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



günde 12:00-18:30 saatleri arasında olmak üzere üçer gruba ders verilecek şekilde eğitim programı düzenlendiği, staj başvuruları, staj sırasındaki işlemler ve staj bitimindeki işlemler için Baro bünyesinde personel istihdam edildiği, dersliklerin eğitime uygun şekilde tutulması için ayrıca temizlik gideri ve personel istihdamı zorunluluğu doğduğu, dersliklerin bulunduğu binaya kira bedeli ödendiği, istihdam edilen personelin fazla mesai ücretleri ile birlikte ücretlerinin ödendiği, temizlik gider masrafları, dışarıdan alınan etkili iletişim, tiyatro eğitimi gibi sosyal kazanımlara ait hizmetlerin büyük yekun tuttuğu ve tahsil edilen staj kaydiyesinin ise bu tutarın çok cüzi bir miktarını karşıladığı, tüm bu masraf kalemleri doğrultusunda belirlenen staj kaydiyesinin, öncesinde de duyurusu yapılmak suretiyle başvuru sırasında başvuru bilgisi ve tercihine sunulduğu, tutarın belirlenmesinde staj eğitimi için Baro Başkanlığı tarafından yapılan harcamalar, eğitimler ve sosyal etkinliklerin payları doğrultusunda bir değerlendirme yapılarak bütçe ilkelerine staj kaydiye miktarının geçirildiği,

3.6. Yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda staj kaydiyesinin hukuki mahiyetinin katkı payı olarak nitelendirilebileceği,

3.7. Ankara Barosu Genel Kurulunda kabul edilen bütçe doğrultusunda staj kaydiyesinin tahsil edilmesinin zorunlu olduğu, Avukatlık Kanununun 95/13. maddesi uyarınca Yönetim Kurulunun Genel Kurulun kararlarını yerine getirmekle yükümlü olduğu, Baronun en büyük organı olan Genel Kurulun kararlarının uygulanmamasının Avukatlık Kanunu çerçevesinde mümkün olmadığı,

3.8. Ankara Barosu Başkanlığı olarak staj kaydiyesi alınmasının eski bir uygulama olduğu; sadece 18- 19 Ekim 2014 tarihinde yapılan 63. Olağan Genel Kurulda kaydiye alınmamasına ilişkin karar alınması üzerine, 64. Olağan Genel Kurulda tekrar kaydiye alınmasına yönelik karar alınmaya kadar, 63. Olağan Genel Kurul kararının geçerli olduğu dönem boyunca kaydiye alınmadığı, 64. ve 65. Olağan Genel Kurulunun staj kaydiyesine ilişkin bölümlerin yazı ekinde sunulduğu,

3.9. Baronun yapılan en son Genel Kurulunun 65. Olağan Genel Kurul olduğu ve staj kaydiyesine ilişkin bu Genel Kurulda alınan karardan başka bir karar bulunmadığı,

3.10. 64. Olağan Genel Kurulda staj kaydiyesinin mahsubuna yönelik karar alınmışken, 65. Olağan Genel Kurulda bu yönde karar alınmamış olmasının tamamen Genel Kurulun takdirinde geliştiği,

3.11. Avukatlık stajının amacı, yapılış biçimi ve yöntemi TBB tarafından çıkarılan ve 12.12.2001 tarih ve 24615 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Avukatlık Staj Yönetmeliği ile belirlenmektedir. Stajyer avukatların bir yıllık stajları süresince alacakları eğitimin daha verimli ve kapsamlı olması, stajyerlere eşit bir şekilde dağılımı, staj grupları arasında olası uygulama ve anlayış farkının giderilmesi, staj kurulunca alınacak kararlarda uyulacak temel ilkelerin ve yönetim ilkelerinin hesaplanması ve saptanması Ankara Barosu Staj Kurulu İç Yönetmeliğine göre yapılır.

3.12. TBB Avukatlık Staj Yönetmeliğinin 1 inci ve 22 inci madde hükümlerine yer verilip, Ankara Barosunun, diğer barolara ve hatta bazı Avrupa Birliği ülkelerinde örnek olacak bir staj eğitim programı sunduğu, yaklaşık otuz yıldır süregelen ve her yıl zamanın gereklerine ve ihtiyaçlara göre yenilenen bir uygulama bütünlüğü içerisinde staj eğitim modeline sahip olduğu, bu sebeple, farklı illerdeki üniversitelerin hukuk fakültelerinden mezun olmakla birlikte, Ankara Barosunda staj yapmayı tercih eden avukat adayı sayısının oldukça yüksek olduğu, Ankara Barosu nezdinde avukatlık stajını başlatmak isteyen her stajyer avukat adayından, Genel Kurul Kararı uyarınca, belirli bir miktarda kayıt masrafı alındığı, alınan kaydiye bedelinin yalnızca, Ankara Barosunun hizmet verdiği süre içerisinde doğan staja ilişkin masraflar için

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3dF9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



kullanıldığı, bu çerçevede, Baronun 65. Olağan Genel Kurulunda kabul edilen ve yürürlüğe girmiş olan staj iç yönetmeliği çerçevesinde haftada iki saat olmak üzere 40 hafta süreyle staj eğitiminin adeta akademi gibi hizmet verdiği, staj derslerinin verilmesi için derslik temini, hukuk bilgilerinin uygulanışı, mesleki ilke ve kurallar ve bilimsel yöntemlerin yanı sıra, diksiyon ve beden dili, kişisel gelişim, mesleki duruş ve satranç turnuvaları, futbol turnuvaları, dergi yayınlanması, dans, resim, folklor kursları gibi mali yükümlülükler getiren sosyal faaliyetlere de yer verildiği.

3.13. Avukatlık Kanununun 27. maddesinde stajyerlere Barolarca yapılacak yardım düzenlendiği, anılan düzenlemenin stajyerlere staj sırasında ödenecek krediye ilişkin düzenleme içerdiği, baro pullarından elde edilen gelirin staj eğitiminde kullanılmasına ilişkin bir düzenleme yer almadığının ortada olduğu,

3.14. Ankara Barosunun Türkiye'nin ikinci büyük Barosu olduğu, Ankara'da çok sayıda hukuk fakültesi bulunması, Baronun staj eğitiminde öncül olması gibi sebeplerle pek çok adayın avukatlık stajını Baroları nezdinde yapmak istediği, hatta birçok stajyer avukatın Barolarında staj yaptıktan sonra Türkiye'nin farklı Barolarının levhasına kaydolarak avukatlık mesleğine devam ettiği, staj listesine yazılma yönündeki talebin çok olması ve Baroca verilen eğitimin kalitesinin aynı seviyede tutulması, Baro gelirlerinin kısıtlı olması ve başka mali yükümlülüklerinin de bulunması göz önüne alındığında staj kaydiyesinin alınmasının zorunluluk teşkil ettiği,

3.15. Genel Kurul tarafından alınan kararlar doğrultusunda talep edilmekte olan staj kaydiyesinin, yasalara uygunluğunun, kesinleşmiş yargı kararıyla da hükme bağlandığı; Ankara 9. İdare Mahkemesinin 17.02.2005 tarih ve 2004/724E. 2005/105K. sayılı kararı ile Ankara Barosunun staj kaydiyesi bedeline ilişkin açılan iptal davası reddedilmiş ve Danıştay 8. Dairesinin 07.05.2007 tarih ve 2006/2776E. 2007/2747K. sayılı kararı ile onanmış ve Danıştay 8. Dairesinin 2007/7563E. 2009/634 K. sayılı karar düzeltme isteminin de reddine karar verilerek kesinleşmiştir. Ankara 9. İdare Mahkemesinin 17.02.2005 tarih ve 2004/724E. 2005/105K. sayılı kararına göre ;“...Ankara Barosu tarafından verilen ve davacı tarafından da aksi iddia edilmeyen staj eğitimi ve diğer görevleri yerine getirebilmek, bu bağlamda mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak amacıyla yönelik olarak ve bir defaya mahsus olmak üzere stajyer avukatlardan staj kaydiyesi adı altında katkı payı alınmasını düzenleyen Ankara Barosu 57. Genel Kurul kararında mevzuata aykırılık bulunmamaktadır...” hükmüne yer verilme suretiyle 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 81 inci maddesi uyarınca Baronun en yüksek organı olan Baro Genel Kurulu kararının yasaya uygunluğunun hüküm altına alındığı,

3.16. Avukatlık Kanunu'nun 95 inci maddesinin 13 üncü fıkrası uyarınca Baro Yönetim Kurullarının Genel Kurul kararlarını yerine getirmekle yükümlü olduğu, Baronun en yetkili organı olan Genel Kurul tarafından bütçeye yönelik alınmış kararın uygulanıp uygulanmaması yönünde Yönetim Kurulunun takdir hakkı bulunmadığı,

Şeklinde açıklamalara yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT 4. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın;

4.1. “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.”,

Belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3df9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



4.2. “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” başlıklı 135 inci maddesinde;

“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kalmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.”,

5. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”,

6. 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu'nun;

6.1. “Stajyerlere barolarca yapılacak yardım” başlıklı 27 nci maddenin ilgili kısımlarında;

“Stajyerlere barolarca yapılacak yardım: Madde 27 – Değişik : 2/5/2001 - 4667/16 md.) Staj süresince stajyerlere Türkiye Barolar Birliğince kredi verilir. Ödenecek kredinin kaynağı; avukatların yetkili mercilere sunduğu vekaletnamelere avukatın yapıştıracağı pul bedelleri ile geri ödmeden gelen paralar ve bunların gelirleridir. Bu pullar, Türkiye Barolar Birliğince bastırılır.(Değişik üçüncü cümle:13/1/2004 - 5043/2 md.) Yapıştırılacak pulun değeri; 2.7.1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanununun Yargı Harçları bölümünde yer alan vekâletname örnekleri için kullanılan harç tarifesinin yüzde elli fazlası kadardır.(Ek cümleler: 13/2/2011-6111/195 md.) Her yıl yenilenen vekâlet pulu bedeline ayrıca yüzde beş oranında ilave yapılır. Bu suretle elde edilecek kaynak avukat stajyerlerinin genel sağlık sigortası primlerinin ödenmesinde kullanılır. Kaynağın yetersizliği durumunda staj kredi fonundan aktarım yapılarak prim ödemesi yapılır. Bu primler Türkiye Barolar Birliği tarafından ödenir. (Ek cümle:13/1/2004 – 5043/2 md.) Bu şekilde toplanan tüm pul bedelleri mali yönden Sayıştay denetimine tâbidir”

6.2. “Baro keseneği” başlıklı 65 inci maddesinde;

“Baro keseneğinin yıllık miktarı, genel kurulca belirlenir ve her yılın ocak ve temmuz aylarında iki eşit taksitte ödenir.”,

6.3. “Baroların kuruluş ve nitelikleri” başlıklı 76 nci maddesinde;

“Barolar; avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlakını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmalarını yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır.”,

6.4. “Baro genel kurulu” başlıklı “Kuruluşu” alt başlıklı 80 inci maddesinde;

“Baro genel kurulu, baronun en yüksek organı olup levhada yazılı bulunan bütün avukatlardan kurulur.”,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3d19

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



6.5. "Görevleri" başlıklı 81 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında;

"Genel Kurulun görevleri şunlardır: Levhaya, avukatlık ortaklığı siciline yazılacakların giriş keseneğini avukatlar için en az ikibin en çok sekizbin, avukatlık ortaklıkları için en az yirmibin en çok seksenbin; yıllık keseneğini de, avukatlar için en az bin en çok dörtbin, avukatlık ortaklıkları için en az onbin en çok kırkbin gösterge rakamının her yıl bütçe kanununda Devlet memurları için belirlenen maaş katsayısının çarpımı ile elde edilecek miktar oranında tespit etmek ve bunların ödeneceği tarihleri belirlemek.

Baro bütçesini onaylamak..",

6.6. "Yönetim kurulunun görevleri" başlıklı 95 inci maddesinde;

" 1. Avukatlık onurunun ve meslek düzeninin korunmasını, meslekin adalet amaçlarına uygun olarak bağlılık ve onurla yapılmasını sağlamak, 2. Stajyer ve avukatların baroya kabul ve levhaya yazılma veya nakil işleri hakkında karar vermek" , 7. Baro mallarının idaresi hakkında raporlar hazırlayarak genel kurula hesap vermek ve bütçeyi hazırlayıp genel kurulun onayına sunmak" , 9. Staj işlerini düzenlemek ve denetlemek, 13. Genel kurul kararlarını yerine getirmek..",

6.7. "Birliğin kuruluş ve nitelikleri" başlıklı 109 uncu maddesinde;

"Türkiye Barolar Birliği, bütün baroların katılımıyla oluşan bir kuruluştur. Birlik, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur. Birliğin merkezi Ankara'dır.",

6.8. "Birliğin görevleri" başlıklı 110 uncu maddesinde;

"Türkiye Barolar Birliğinin görevleri şunlardır: 1. Baroları ilgilendiren konularda her baronun görüşünü öğrenip, ortaklaşa görüşmeler sonunda çoğunluğun düşüncesi ve görüşünü belirtmek..",

7. Türkiye Barolar Birliği Avukatlık Staj Yönetmeliğinin;

7.1. "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı Avukatlık stajının hukuk bilgilerini bilimsel verilerden ayırmaksızın ve bilimin yöntemlerini kullanarak somut olaylara uygulayabilen, yargılama süresince yargılama faaliyetinin yönetimine ve kararın oluşumuna etkin biçimde katılabilen, meslek ilke ve kurallarına bağlı, hak arama özgürlüğünün yaşama geçmesi için uğraş veren, insan haklarına saygılı, demokrasi ve hukukun üstünlüğünden ayrılmayan, bağımsız ve özgür avukatların yetişmesi için hukuksal, sanatsal, eğitsel olanakların sağlanmasıdır.",

7.2. "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinde;

"Bu Yönetmelik, Barolar nezdinde yapılacak avukatlık stajının yapılaş amacı ile biçim ve yöntemlerinin belirlenmesini kapsamaktadır.",

7.3. "Staja Başvurma ve Staj Listesine Yazılma" başlıklı 4 üncü maddesinde;

"Avukatlık stajını yapmak isteyen aday, Baroya dilekçe ile başvurur. Dilekçeye aşağıdaki belgelerin asılları ile onanmış kişiler örneğinin eklenmesi zorunludur. a) Nüfus Cüzdanı, b) Türk veya yabancı hukuk fakültelerinden birisinin bitirildiğini gösteren belge veya lisans diploması (yabancı bir memleket hukuk fakültesini bitirmiş olanlar ayrıca, Türkiye hukuk fakülteleri programına göre eksik kalan derslerden

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3df9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



başarılı sınav vermiş olduklarını belgelemek zorundadırlar.) c) Stajyer listesine yazılmak için başvuru Baronun bölgesinde ikamet ettiğini gösterir ikametgah belgesi, d) Stajyer adayının Avukatlık Kanununun 3 üncü maddesinin (f) bendi ve 5 inci maddesinde yazılı avukatlığa kabule engel hallerinin bulunmadığına dair imzalı bildiri kağıdı, e) Avukatlık Kanununun 5 inci maddesinin (a) bendinde yazılı hükümlülüklerinin bulunmadığına dair arşivli adli sicil belgesi, f) Başvurduğu Baro levhasına kayıtlı iki avukat tarafından ayrı ayrı düzenlenmiş, stajyer adayının durumu hakkında avukatlık meslek ilke ve kurallarına uyacağı düşüncesini içeren bildiri kağıtları, g) Avukatlığı sürekli olarak gereği gibi yapmaya engel vücut veya akılca malul olmadığına dair resmi bir hastanenin uzman hekimliğince düzenlenmiş sağlık raporu. Belgelerde eksikliği bulunan adayın başvurusu eksik belgeler tamamlanuncaya kadar işleme konulmaz.”

7.4. “Baronun Staj Eğitim Görevi” başlıklı 22 nci maddesinde;

“Her Baro, kendi örgütsel oluşumu içinde, stajyerin, özgür, bağımsız, meslek ilkelere bağlı, uygulamada karşılaştığı sorunları hukuk devleti ilkelere ve hukukun üstünlüğü kurallarına uygun olarak çözümlenebilecek, adil ve etkin bir yargılamaya ulaşmak amacıyla yargının kurucu bir ögesi olarak görev yapan avukatlar yetiştirmek için staj eğitimi çalışmaları yapar. Barolar, Avukatlık Kanunu ve Yönetmelik hükümleri ile kendilerine verilen staj eğitimi görevinin; bilimsel ilkelere uygun ve sürekli olarak yerine getirilmesi amacıyla Staj Eğitim birimleri oluşturabilirler. Bu birimlerin kuruluşu, işleyişi, yetki ve sorumlulukları ile benzeri konular her Baronun kendi genel kurulunca bu Yönetmelikteki ilkelere göre kabul edeceği iç Yönetmeliklerle belirlenir.”

7.5. “Staj Eğitiminin Temel İlke ve Yöntemleri” başlıklı 23 üncü maddesinde;

“Avukatlık stajının bu Yönetmeliğin amaç maddesine uygun bir şekilde yapılabilmesi, stajyerin avukatlık hukuku ve meslek kuralları bilgilerini edinebilmesi, hukuk kurallarını somut olaylara uygulayabilme yeterliliklerini artırma avukatlık staj eğitiminin temel ilkesidir. Bu ilke doğrultusunda staj eğitim birimlerinde bir yıllık avukatlık staj süresi içinde önceden hazırlanan ve duyurulan yıllık eğitim programı dahilinde en az (120) saatlik bir staj eğitimi verilir. Bu eğitim süresinin en az (60) saati düzenli olarak meslek ilke ve kuralları ile uygulamada avukat konularına ayrılır. Bunların dışında Barolar, staj eğitiminin nasıl yapılacağını, hangi konulardan oluşacağını yörelerinin de özelliklerini göz önüne alarak, çıkaracakları iç Yönetmelikte gösterirler. Ayrıca seminer çalışmaları yapılır. Panel, sempozyum gibi kültürel etkinlikler düzenlenir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

IV. KAMU DENETÇİSİ YAHYA AKMAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

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

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

9. Kurumumuza yapılan başvuruda başvuranın; Ankara Barosuna ödediği staj kaydiyesinin 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nda ve ikincil mevzuatta avukatlık stajına başlayacak olanlardan “staj kaydiyesi” adıyla bir ödeme alınmasını meşru kılacak bir düzenleme bulunmamasından bahisle kendisine iade edilmesi hususunda Ankara Barosu Başkanlığına ve sorunun bütünsel bir yaklaşımla çözülmesi için Türkiye Barolar Birliğine tavsiyede bulunulmasını talep ettiği görülmektedir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3d19

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



10. Bilindiği üzere avukatlık stajı yapmak, avukat olmanın ön koşulu olan yasal bir zorunluluktur. Bu bağlamda oluşturulan yasal mevzuatına bakıldığında; avukatlık stajının, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 15. ve 27. maddeleri arasında ve bu hükümler uyarınca çıkarılan Türkiye Barolar Birliği (TBB) Avukatlık Staj Yönetmeliği'nde düzenlendiği görülmektedir.

11. 1136 sayılı Kanun'un "aranacak şartlar" başlıklı 16 ncı maddesinde; 3 üncü maddenin (a), (b) ve (f) bentlerinde yazılı koşulları taşıyan ve Hukuk Mesleklerine Giriş Sınavında başarılı olanlardan, stajyer olarak sürekli staj yapmalarına engel işleri ve 5 inci maddede yazılı engelleri bulunmayanların, staj yapacakları baroya bir dilekçe ile başvuracakları hüküm altına alınmıştır. İlgili bentler; "a) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, b) Türk hukuk fakültelerinden birinden mezun olmak veya yabancı memleket hukuk fakültesinden mezun olup da Türkiye hukuk fakülteleri programlarına göre noksan kalan derslerden başarılı sınav vermiş bulunmak ve f) Bu Kanuna göre avukatlığa engel bir hali olmamak gerekir." ifadelerini içermektedir.

12. Diğer yandan TBB Avukatlık Staj Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinde avukatlık stajı yapmak isteyen adayların başvuru esasları ile başvuru esnasında sunması istenilen evraklara detaylı olarak yer verilmiştir. Bunlar; "... Nüfus Cüzdanı, Türk veya yabancı hukuk fakültelerinden birisinin bitirildiğini gösteren belge veya lisans diploması (yabancı bir memleket hukuk fakültesini bitirmiş olanlar ayrıca, Türkiye hukuk fakülteleri programına göre eksik kalan derslerden başarılı sınav vermiş olduklarını belgelemek zorundadırlar), Stajyer listesine yazılmak için başvuru Baronun bölgesinde ikamet ettiğini gösterir ikametgah belgesi, Stajyer adayının Avukatlık Kanununun 3 üncü maddesinin (f) bendi ve 5 inci maddesinde yazılı avukatlığa kabule engel hallerinin bulunmadığına dair imzalı bildiri kağıdı, Avukatlık Kanununun 5 inci maddesinin (a) bendinde yazılı hükümlülüklerinin bulunmadığına dair arşivli adli sicil belgesi, Başvurduğu Baro levhasına kayıtlı iki avukat tarafından ayrı ayrı düzenlenmiş, stajyer adayının durumu hakkında avukatlık meslek ilke ve kurallarına uyacağı düşüncesini içeren bildiri kağıtları, Avukatlığı sürekli olarak gereği gibi yapmaya engel vücut veya akılca malul olmadığına dair resmi bir hastanenin uzman hekimliğince düzenlenmiş sağlık raporu." olarak sayılmıştır.

13. Sayılan evraklar arasında staj başvuru kaydiyesine rastlanılmadığı görülmekle, İdare tarafından söz konusu kaydiyeye ilişkin yasal dayanak olarak Avukatlık Kanunu'nda Genel Kurul'a verilen bütçe onaylama yetkisinde alınan Genel Kurul kararı olduğu belirtilmiştir. Baro genel kurulu Avukatlık Kanunu 80 inci maddesinde "...Baronun en yüksek organı olup levhada yazılı bulunan bütün avukatlardan kurulur." şeklinde tanımlanmıştır. Baro bütçesini onaylamak, Genel Kurulun, Avukatlık Kanunu'nun 95 inci maddesinin 13 üncü fıkrası uyarınca Genel Kurul kararlarını yerine getirmek ve bütçeyi hazırlayıp genel kurulun onayına sunmak Baro Yönetim Kurulunun yükümlülüklerindedir.

14. Ancak gerek Yönetim Kurulu'nun bütçe kalemleri ihdas etme, kalemler arasında aktarma yapma ve yeni kalemler tesis etme yetkisi ve gerekse Genel Kurul'un bütçeyi onaylama yetkisinin kullanımı yasa ve yönetmelikler kapsamında kullanılmalıdır.

15. Söz konusu yetki kullanımının yasal temelini incelemek amacıyla, İdarenin açıklamaları ile Türkiye Barolar Birliği Avukatlık Staj Yönetmeliğinin "Amaç" başlıklı 1 inci ve "Staj Eğitiminin Temel İlke ve Yöntemleri" başlıklı 23 üncü maddeleri birlikte değerlendirilmiştir;

16. Avukatlık stajının mesleğe henüz başlamamış stajyerler için; hukuk bilgilerini, bilimsel veri ve yöntemleri kullanarak somut olaylara uygulayabilmeleri, yargılama sürecine etkin katılım

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3df9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



sağlayabilmeleri, meslek ilke ve kurallarına bağlı, hak arama özgürlüğünün yaşama geçmesi için uğraş veren, insan haklarına saygılı, demokrasi ve hukukun üstünlüğünden ayrılmayan, bağımsız ve özgür avukatların yetiştirilmesi için hukuksal, sanatsal, eğitsel olanakların sağlanma süreci olduğu, bu süreçte temel ilkenin; stajyerin avukatlık hukuku ve meslek kuralları bilgilerini edinebilmesi, hukuk kurallarını somut olaylara uygulayabilme yeterliliklerini arttırmak olduğu,

17. Bu ilke doğrultusunda staj eğitimi verileceği, ayrıca seminer çalışmaları yapıp, panel, bilgi şöleni gibi kültürel etkinlikler düzenleneceği ifade edilmiş, ayrıca her Baronun, kendi örgütsel oluşumu içinde, stajyerin, özgür, bağımsız, meslek ilkelerine bağlı, uygulamada karşılaştığı sorunları hukuk devleti ilkelerine ve hukukun üstünlüğü kurallarına uygun olarak çözümlenebilecek, adil ve etkin bir yargılamaya ulaşmak amacıyla yargının kurucu bir ögesi olarak görev yapan avukatlar yetiştirmek için staj eğitimi çalışmalarını yapacağı hükme bağlanmıştır.

18. Diğer yandan İdare tarafından gelir kalemi içerisinde sayılan staj kaydiyesinin yasal mevzuatta yer almadığı, oysa bir diğer gelir kalemi olduğu ifade edilen baro keseneğinin (aidat), 1136 sayılı Kanun'un 65 inci maddesinde düzenlendiği, bu yönüyle Kanun koyucu tarafından benzer bir düzenlemenin staj kaydiyesi için getirilmediği bilakis 1136 sayılı Kanun'da stajyerlere Barolarca yardım yapılmasına ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir.

19. Bu bağlamda yapılan incelemede; İdare tarafından staj giriş ücretinin alınmasına ilişkin olarak, 3.5. ve 3.12 no lu paragrafta ayrıntılarıyla yer verilen; staj başvuruları, staj sırasındaki işlemler ve staj bitimindeki işlemler için Baro bünyesinde personel istihdam edilmesi, dersliklerin eğitime uygun şekilde tutulması için ayrıca temizlik gideri ve personel istihdamı zorunluluğu doğması, dersliklerin bulunduğu binaya kira bedeli ödenmesi, oluşan temizlik masrafları vb. kalemlerin, *Barolara, zorunlu staj eğitiminin yürütülmesi kapsamında yasalara verilen görev doğrultusunda yerine getirildiği, bir diğer anlatımla, işin doğasından kaynaklandığı,*

20. Diğer yandan yapılan staj eğitimlerinin yanı sıra, diksiyon ve beden dili, kişisel gelişim, mesleki duruş ve satranç turnuvaları, futbol turnuvaları, dergi yayınlanması, dans, resim, folklor kursları gibi sosyal faaliyetlerin Baroya mali bir yük getirdiği ve alınan staj kaydiyesi tutarının belirlenmesinde rol oynadığı ifadelerinin; *söz konusu etkinliklerin staj eğitiminin amacı ve temel ilkeleri doğrultusunda asli bir unsur taşımaması karşısında -kaldı ki kaydiyeyi ödemeye zorunlu kılınan stajyerlerin etkinliklere katılıp katılmama konusunda tercih haklarının engellendiği görülmektedir- yasal dayanaktan yoksun olduğu görülmektedir.*

21. İdarenin yukarıda anılan sosyal etkinlikleri gerçekleştirme elbette stajyer avukatlara sağlayacağı katkılar açısından önemli görülmektedir. Nitekim söz konusu hizmetlerin T.C. Anayasası'nın 135 inci maddesinde tanımlanan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olan Baroların mesleki dayanışmayı güçlendirme ve geliştirme kapsamında sunulduğu aşikârdır. Ancak söz konusu etkinliklerin getirdiği mali yükün, bu etkinliklere katılmak isteyen stajyer avukatlardan alınması, staja başlayacak her stajyerden alınmaması hakkaniyete daha uygun düşmektedir.

22. İlgili Kanun ve Yönetmelik birlikte ele alındığında; hem staj eğitiminin amacı ve temel ilkeleri hem de kanun koyucu tarafından bu yönde bir irade konulmamış olması, stajyerlerden alınan staj kaydiyesinin yasal bir dayanağı olmadığını göstermektedir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3df9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



23. Kurumumuzca aynı konuda daha önce verilen 20/06/2017 tarih ve 2016/5045 sayılı Tavsiye Kararında da yer verilen, kesinleşen Tekirdağ İdare Mahkemesi 01/04/2016 tarih ve E. 2015/1621 ve K. 2016/379 sayılı kararında “ ..Olayda stajyer avukat olan davacıdan kayıt sırasında dosya ücreti bedeli alınmasına dayanak olabilecek yasal dayanak bulunmadığı görülmekle bu ücretin alınmasına yönelik alınan 08/04/2010 tarih ve 56 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile bu karar uyarınca davacıdan 500 TL staj dosya ücreti alınmasında hukuka uyarlık görülmemiştir..” gerekçesi ile dava konusu işlemlerin iptaline hükmedilmiştir.

24. Ankara Barosu Başkanlığı cevabi yazı içeriğinde sunulan, aynı konuda verilmiş ve kesinleşen Ankara 9. İdare Mahkemesi 01/04/2016 tarih ve E. 2004/724 ve K. 2005/105 sayılı kararında “..Ankara Barosu 57. Genel Kurul kararında mevzuata aykırılık bulunmadığından karar uyarınca, davanın 250.000,000 TL katkı payı tahsil edilmesine yönelik kısmının reddine” hükmedilmiş ise de idari yargıda davanın reddine ilişkin kararlar ancak taraflar arasında kesin hüküm etkisine sahiptir.

25. Tüm bu açıklamalara ilaveten; Avukatlık Kanununun 109. Maddesinde Türkiye Barolar Birliği “bütün baroların katılımıyla oluşan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu” olarak tanımlanmıştır. Avukatlık Kanunu 110. Maddesinde ise; “Baroları ilgilendiren konularda her baronun görüşünü öğrenip, ortaklaşa görüşmeler sonunda çoğunluğun düşüncesi ve görüşünü belirtmek ve Baroların çalışmalarını ortak amaca ulaşacak şekilde tasarlayıp meslekin gelişmesini sağlamak” TBB'nin görevleri arasında sayılmıştır. Bu ifadelerden TBB'nin barolar üzerinde eşgüdüm ve uygulamada birlik sağlamaya yönelik yetkileri olduğu anlaşılmaktadır. (GÜRSELER, Güneş, BAROLARIN BAĞIMSIZLIĞI, TBB Dergisi, Sayı 54, 2004, s. 314).

26. Bu açıklamalar kapsamında; ülkemizde mevcut barolar arasında stajyer avukat adaylarından staj kaydiye bedeli talep edilmesi hususunda bir uygulama birliği olmadığı, staj kaydiye bedeli adı altında Kanunda açık bir düzenleme de olmadığı görülmekle; Türkiye Barolar Birliği'nin bu konuda barolar arasında bir uygulama birliği sağlanması adına ortak bir çalışma yürütmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

27. **Şikâyet konusu; başvuranın iddiaları, İdarenin açıklamaları, ilgili mevzuat ve emsal yargı kararları göz önüne alınarak değerlendirildiğinde**, başvurandan alınan 450 TL tutarındaki staj giriş ücretinin yasal dayanağının olmadığı, stajyer avukatlardan staj eğitiminin temel ilke ve amaçlara uygun sürdürülebilmesinde zorunlu bir kalem olmayan söz konusu ücretin başvurana iade edilmesi ve Barolar tarafından staj kaydiye ücreti alınması hususunda bir uygulama birliği sağlanması adına TBB tarafından bir çalışma yürütülmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

28. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup, idareden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, ayrıca idarenin başvurularla ilgili işlemlerinde kanunlara uygunluk, makul sürede karar verme ve kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi ilkelerine **uygun davrandığı**, ancak idari işleme karşı hangi sürede hangi mercilere başvurulabileceği bildirilmediğinden “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkesine **uygun davranmadığı** anlaşılmış olup idarenin bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3df9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

29. 6328 sayılı Kanunun 21. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Buna göre; ilgili idarenin işlemine karşı (varsa) dava açma süresinden arta kalan sürede Ankara İdare Mahkemelerinde dava yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda yapılan açıklamalar, anılan mevzuat hükümleri ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde, **ŞİKAYETİN KABULÜNE;**

Stajyer avukat olan başvuruçudan staj kaydiye ücreti alınmasına yasal dayanak bulunmadığı görülmekle; başvuruçudan alınan 450 TL tutarın iade edilmesi hususunda **ANKARA BAROSU BAŞKANLIĞINA** ve staj kaydiye ücretine ilişkin barolar arasında bir uygulama birliğinin sağlanması hususunda **TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ BAŞKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanunun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı** ve **Ankara Barosu Başkanlığı** tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin, otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA, TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI** ve **ANKARA BAROSU BAŞKANLIĞINA** tebliğine, Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Kodu: a397-5334-3df9

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



**OMBUDSMAN
AKADEMİK DERGİSİ
YAYIN KURALLARI**

ETİK KURALLAR

1. Sosyal bilimler dahil olmak üzere tüm bilim dallarında yapılan araştırmalar için ve etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir.
2. Makalelerde Araştırma ve Yayın Etiğine uyulduğuna dair ifadeye yer verilmelidir.
3. Ulusal ve uluslararası standartlara atıf yaparak, dergide ve/veya web sayfasında etik ilkeler ayrı başlık altında belirtilmelidir. Örneğin; dergilere gönderilen bilimsel yazılarda, ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'un Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartları dikkate alınmalıdır.
4. Etik kurul izni gerektiren çalışmalarda, izinle ilgili bilgiler (kurul adı, tarih ve sayı no) yöntem bölümünde ve ayrıca makale ilk/son sayfasında yer verilmelidir. Olgu sunumlarında, bilgilendirilmiş gönüllü olur/onam formunun imzalatıldığına dair bilgiye makalede yer verilmesi gereklidir.
5. Kullanılan fikir ve sanat eserleri için telif hakları düzenlemelerine riayet edilmesi gerekmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK DERGİSİNİN AMAÇ VE KAPSAMI

Kamu Denetçiliği Kurumu; hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına saygının geliştirilmesi ve ayrıca halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttüğü inceleme ve araştırmalar sayesinde, çok kısa süre içerisinde kamu vicdanının güçlü bir sesi olmayı başarmıştır. Bu sayede Kurumumuz, hem bireyler hem de kamu idaresi için bir fırsat oluşturmakta, kamu vicdanı ile uyuşmayan konularda idare ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanmasına katkıda bulunmakta, iyi yönetim ilkelerine dayalı çağdaş bir yönetim anlayışının ülkemizde de yerleşmesine hizmet etmektedir. Aynı zamanda, vatandaşların doğrudan ve ücretsiz bir şekilde sıkıntılarını iletip adalet arayabilecekleri ve yönetime iştirak etmelerine imkân sağlayacak bir kamu mercii görevi üstlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumumuzun varlığı, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından çok önemli bir güvencedir. Vatandaşlar açısından bir güvence olduğu kadar; idare açısından da demokrasi ve hukukun yerleşmesine öncülük eden rehber niteliğinde bir kurumdur. Tarihsel olarak Türk devlet geleneğimizin dayandığı temeli oluşturan ve “insanı ya-şat ki devlet ya-şasın” ifadesi ile anlam kazanan “hak”, “hukuk”, “adalet” ve “vicdan” kavramlarının, idari işleyişte yerleştiğine işaret eden güçlü bir kanıttır. Bir başka ifade ile ülkemizde, demokratik hukuk devleti ilkesinin işlerlik kazandığının somut bir göstergesidir. Ayrıca devletimizin kendine güvendiği ve kendini halkın denetimine açtığı anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda, vatandaşların haklarını arayıp, sorumluluklarının bilincine varmalarını ifade eden “haklar kültürünün” gelişmesine imkân veren, demokrasi tarihimizin çok önemli milat noktasını oluşturmaktadır.

Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşlar yanında medya, kamu idareleri, sivil toplum örgütleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar gibi paydaşlarımızın değerlendirmeleri, çalışmalarımız hakkında kıymetli geri bildirimler sunarak bizleri sürekli değişim ve gelişim içerisinde tutmaktadır. Bu çerçevede, akademik camianın geçmiş tecrübelerden alınan dersler ışığında gelecek hakkındaki tarafsız öngörülerini içeren çalışmaları, güncel gelişmelerin takip edilmesinde bizlere yol göstermektedir. Ombudsmanlığın teorik arka planıyla pratikteki uygulamalarını bir araya getirerek teorinin ayaklarının yere basması, pratiğin ise evrensel ilkelerle zenginleşmesini sağlamak gerekliliği, akademik çevrelere Ombudsmanlığı icra edenin bakış açısının yansıtılması fikrini doğurmuş ve elinizdeki dergi bu noktadan hareketle hazırlanmıştır.

Dergimize; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türünde gönderilen her türlü özgün yayın kabul edilmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Ombudsman Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 sayı çıkarılan, bilimsel ve akademik düzeyde araştırma ve makalelerin yayımlandığı hakemli ve süreli bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanının da taranmaktadır.
2. Dergide yayınlanacak makalelerin dil ve anlatımı bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
3. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
4. Derginin yazım dili Türkçe ve İngilizcedir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.
5. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özeti alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
6. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi yayın ilkeleri ve yazım kurallarına göre düzenlenmiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na ve kamu yayıncılığına uygunluğu açısından incelenir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazara geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak, ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.
8. Dergimiz, kör hakemlik ilkeleri çerçevesinde yayın yapmaktadır. Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere

en az iki hakeme gönderilir. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanır. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir.

9. Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Yabancı dildeki çalışmaların yayınlanması Editör Kurulunun kararına bağlıdır. Yayın ilkelere uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alınmayabilir.
10. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler Kamu Denetçiliği Kurumunun ve Ombudsman Akademik Dergisinin görüşleri değildir. Tüm makalelerde ileri sürülen görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir.
11. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Ombudsman Akademik Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.
12. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlara uygunluk aranmaktadır.
13. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.
14. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler "Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan Harcama Pusulasını" ıslak imzalı olarak "Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA" adresine posta ile göndermek zorundadırlar.
15. Yazışma adresi: Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA. E-mail: dergi@ombudsman.gov.tr

OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, "Microsoft Office Word" programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Geçmesi halinde ise Editörler Kurulu tarafından değerlendirilecektir.
3. Sayfa düzeni; Sol: 3,5 cm, Sağ: 2,5 cm, Üst: 3 cm ve Alt: 3 cm olmalıdır.
4. Makaleler, 12 punto ve "Times New Roman" yazı tipi ile 1 satır arası kullanılarak yazılmalıdır. Paragraflar aralık öncesi ve sonrası "6 nk" olmalıdır. Yazımda, virgül ve noktalardan sonra bir karakter ara verilmelidir.
5. Yazının ilk sayfasında yazar isimlerinden sonra özetler başlık dahil 10 punto ile "Times New Roman" yazı tipi ile yazılmalıdır. Başlıklar kalın punto ile yazılmalıdır.
6. Paragraflarda başlangıç girintisi "ilk satır" ve 1,25 cm; paragraf girintisi sağ ve sol "0"cm olmalıdır. Paragraflar arasında ilave boş satır bırakılmayacaktır. Diğer düzenlemeler dergi editörleri tarafından yapılacaktır.
7. Yazarın unvanı ile ad ve soyadı, makale başlığının sağ altında belirtilmelidir. Aynı sayfanın dipnotlar için ayrılan kesim çizgisinin altında ise yazarın görev yeri gösterilmelidir.
8. Şekil ve tablolara metin içinde yer verilmelidir. Şekil adı, şeklin altında; tablo başlığı, tablonun üzerinde yer almalıdır. Şekil ve tablo numaraları 1, 2, 3, ... şeklinde olmalıdır.
9. Makalede ana konu ve alt konular 1., 1.1., 1.1.1., 1.1.2., 1.1.2.1. gibi ondalıklı şekilde numaralandırılmalıdır. Ana konuların adlarının bütün harfleri büyük ve kalın yazılmalı, alt konuların ise, sadece baş harfleri büyük ve kalın yazılmalıdır.

ATIFLAR

10. **Atıflar, metin içerisinde bağlaç yöntemi veya dipnot yöntemi kullanılarak yapılabilir.** Açıklama notları ise, sayfa altında dipnot şeklinde (8 punto ile) ifade edilmelidir.

Metin içerisindeki atıflar; yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı ve sayfa numarası şeklinde yapılmalıdır. Yazar adı yoksa kurum adı yazar yerine kullanılmalıdır. Örnek;

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt, 2009: 68).
- İki yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt ve Zerenler, 2006: 28).
- Üç ve daha çok yazarlı yayınlarda atıf: (Şahin, vd., 2007:14).
- Birden fazla kaynağa atıf: (İsbir, 2008: 66; Eken, 2005: 36)
- Kaynağın tamamı için atıf: (Eryılmaz, 2005)
- Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: (TODAİE, 2003: 45).

Dipnot yöntemi kullanılarak yapılan atıflar; (10 punto ile) yazar(lar)ın adı-soyadı ve parantez içerisinde kaynağın yılı, kaynağın tam adı, yayın evi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(ları)sı şeklinde olmalıdır.

Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Öğüt (2009), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Acar ve Nilüfer Tetik (2008), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.

Üç yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin vd. (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.

Çeviri Kitaplar: Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri** (Türkiye'nin Meseleleri), Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul, s.84.

Dergiler: Ali Şahin (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk 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: Türker Alkan (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", Radikal Gazetesi, 30 Mart, par.5.

Tezler: Ali Şahin (2003). Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.

11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise sürekli yayınlardakine benzer şekilde atıf yapılır. İnternette indirilen kaynak için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi kaynağın yılı olarak kullanılır. Eğer atfın yazarı belli değilse parantez içerisinde internet sitesinin kurumu ve erişim yılı yazılmalıdır.

Örnek;

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olan yazıdan atıf: (Ortaylı, 2002)

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olmayan yazıdan atıf: (Rekabet Kurumu, 2008).

Dipnot kullanımlarında ise;

İlber Ortaylı (2007), "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007), par.11.

UYAP (2007), "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007), s.3.

MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar dergipark üzerinden gönderilir. **<http://dergipark.gov.tr/>** adresinden **"Ombudsman Akademik" dergisi üzerinden makale gönderimi yapılır**. Bundan sonraki süreçlerde **dergipark** üzerinden takip edilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan ORCID ID numarasını (eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış ka-pak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir hakeme de gönderilebilir. Gönderilen yazıların kime ait olduğu konusunda hakemlere, hakemlerin kimlikleri konusunda da yazarlara bilgi verilmez.
4. Hakemlerden gelen değerlendirme raporları doğrultusunda makalenin yayımlanmasına, yazardan düzeltme istenmesine ya da makalenin geri çevrilmesine karar verilecektir. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç 1 ay içinde yapılarak dergimize ulaştırılması gerekmektedir.
5. Hakem süreçleri başarı ile sonuçlanan ve yayın portföyüne alınan yazılar Editörler Kurulu'nun belirlediği sıraya göre yayımlanır.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEK KARARLARININ YAYIMLANMA GEREKÇESİ VE USULÜ

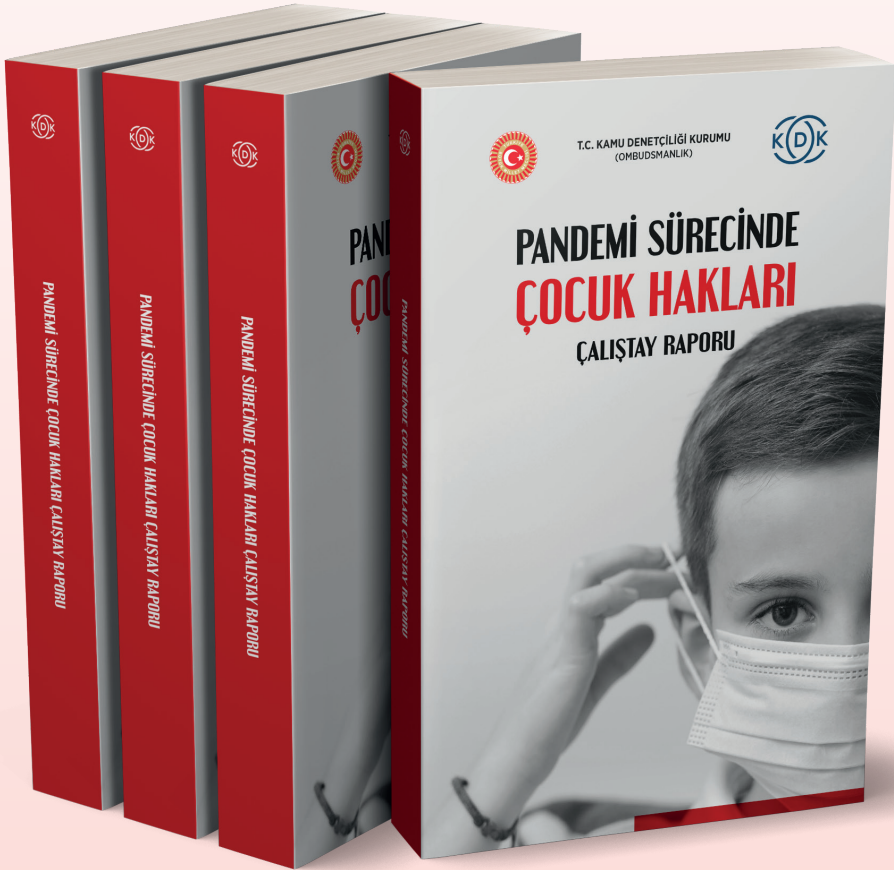
Dergimizin her sayısında, bilimsel çalışmaların ardından Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen örnek kararlar da eklenebilir. Örnek kararların dergiye eklenmesinin gerekçeleri şunlardır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının özellikle akademik camiada tanıtımını yapmak, verilen kararlarımız hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamak.
2. "Ombudsman Akademik" hakemli dergisinin hayata geçirilmesinde de önemli bir neden olan, Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal görevi yanında verdiği kararlara ilişkin bilimsel çalışmalar üretilebilmesi konusunda akademisyenlere fikir vermek.
3. Dostane çözüm kararlarından örnekler konularak Kurumumuzun uzlaşma yolu ile karar çözme yeteneği hakkında bilgilendirme yapmak.

Ayrıca örnek kararlar seçilirken dikkat edilen hususlar şunlardır

1. En az iki tane Kamu Başdenetçisinin imzası ile yayımlanan tavsiye veya ret kararı örneği ile kamu denetçilerinin imzası ile yayımlanan birer tane dostane çözüm kararı konulabilir.
2. Kararlar seçilirken toplumun genelini ilgilendiren veya basın yayın organları tarafından takip edilenler öncelikli olarak ele alınabilir.

PANDEMİ SÜRECİNDE ÇOCUK HAKLARI ÇALIŞTAY RAPORU



Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 8 • SAYI/ISSUE: 15 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2021

İDAREYLE SORUNLARINIZI
DOSTANE
ÇÖZÜYÖRÜZ

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Adres: Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA

Telefon: (312) 465 22 00 | Faks: (312) 465 22 65

E-Posta: iletisim@ombudsman.gov.tr

[f](#) [t](#) [i](#) /TRombudsman

www.ombudsman.gov.tr